

**República de Colombia**



**Rama Judicial**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN CUARTA  
SUBSECCIÓN “B”**

Bogotá, D. C. diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020)

**Radicación nro.** 25000 23 27 000 2020 00360 00  
**Acto a control:** Decreto 070 de 24 de marzo de 2020.  
**Autoridad administrativa:** Municipio de Tenjo-Alcaldía Municipal  
**Naturaleza del Asunto:** Control Inmediato de Legalidad

**Magistrada Ponente:**  
**Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA**

**S E N T E N C I A**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a realizar el juicio de legalidad del Decreto 070 de 24 de marzo de 2020 expedido por el **Alcalde del MUNICIPIO DE TENJO** (Cundinamarca) por medio del cual se asumen las disposiciones del Gobierno Nacional expedidas mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, acto del cual se avocó el procedimiento de Control Inmediato de Legalidad por parte del despacho de la magistrada sustanciadora por medio de auto de 3 de abril del que corre.

## **I. ANTECEDENTES:**

El día 12 de marzo de 2020, mediante la **Resolución N 385 del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** fue declarada la emergencia sanitaria a causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

Posteriormente, el señor Presidente de la República al amparo del artículo 215 de la Constitución Política<sup>1</sup> dictó el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020** por medio del cual declaró el «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días a partir de su vigencia* y el cual rige a partir de su publicación. En atención a la prenotada declaratoria del Estado de Excepción, el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos legislativos con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Al día siguiente, **18 de marzo de 2020**, el Presidente de la República con la firma de los Ministros del Interior y de Defensa Nacional profirió el **Decreto 418** en el cual establece que **está en su cabeza la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19** e impartió instrucciones, señalando que sus actos y órdenes son de aplicación inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. A la vez, determinó que las instrucciones, los

---

<sup>1</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. 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.

actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. También estableció que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República. Con el mismo propósito, ordenó que las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deben ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción. Finalmente, mandó que tales actos dictados en materia de orden público deben ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior.

En la misma fecha, el Presidente de la República con la firma de los Ministros de Interior, Defensa Nacional, Transporte, Comercio Industria y Turismo, Salud y Protección Social y Educación Nacional y **en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales** en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020, expidió el **Decreto 420 de 18 de marzo de 2020** para impartir instrucciones a los gobernadores y alcaldes para que en el ejercicio de sus funciones y competencias constitucionales y legales en materia de orden público y en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19 para impedir su expansión, para que **al expedir medidas de orden público que garanticen el abastecimiento y disposición de alimentos y de otros artículos de primera necesidad y:** 2.1. Prohíban el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No

queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes, 2.2. Prohíban las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020. Dicho decreto empezó a regir a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Así también, el Presidente de la Republica con la firma de todos los Ministros que conforman el Gobierno Nacional: Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Justicia y del Derecho, Defensa Nacional, Agricultura y Desarrollo Social, Salud y Protección Social, Minas y Energía, Educación Nacional, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda, Ciudad y Territorio, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Transporte, Cultura, del Deporte, Ciencia y Tecnología expidió el **Decreto 440 de 20 de marzo de 2020** *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*. En su parte considerativa se destacan las siguientes razones:

"Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID19. [...] "Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los Colombianos".

**Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 resolvió adoptar "mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo".**

Que de conformidad con lo anterior, **se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de**

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

las herramientas electrónicas, **de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia**; propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante, en caso de ser necesario, y **con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permitan continuarlos de manera normal**; adicionalmente, es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente **pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.**

Correlativamente, el **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TENJO** (Cundinamarca) en ejercicio de su función administrativa y en el marco del citado estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional, profirió el **Decreto 070 de 24 de marzo de 2020**, “*por el cual se asumen las disposiciones del Gobierno Nacional expedidas mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020*” y lo remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someterlo al trámite de control inmediato de legalidad y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El texto del decreto objeto de revisión, es el siguiente:

“**ARTICULO PRIMERO.** Adoptar para el Municipio de Tenjo las disposiciones emanadas del Gobierno Nacional mediante **Decreto 457 de 2020** y por tanto implementar dentro de la jurisdicción del Municipio de Tenjo el aislamiento preventivo para toda la población del Municipio a partir de las 00:00 horas am del día 25 de marzo de 2020, hasta las 00:00 am del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

**ARTICULO SEGUNDO:** Garantías dentro del aislamiento preventivo obligatorio. Para la preservación de las garantías dentro del aislamiento preventivo contenido en el artículo anterior, y se garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá la circulación de las personas en los siguientes casos:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud,
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.
8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad como alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos que sean necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.
11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos \*fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, a la infraestructura de comercialización, riesgo mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores ir a comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al de tal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.
12. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.
13. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19,

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

14. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.
15. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.
16. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.
17. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.
18. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias
19. para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
20. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que se trata el presente artículo.
21. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (I) los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios). (II) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, comestibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo GLP. (III) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de materiales, y (IV) de servicios de telefonía e internet.
22. La prestación de servicios bancarios y financieros de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales. El superintendente de notariado y registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.
23. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.
24. El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población en virtud de programas sociales de; Estado y de personas privadas.
25. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.
26. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente,
27. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.
28. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.
29. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

30. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones,

Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.

Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

**ARTÍCULO 3.** Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Prohíbese dentro de la jurisdicción del Municipio de Tenjo el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, espacios públicos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente Decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020,

No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

**ARTÍCULO 4.** Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

**ARTÍCULO 5.** Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación”

Por auto del tres (3) de abril de dos mil veinte (2020), el despacho presidido por la magistrada NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA avocó el conocimiento del presente trámite, ordenó las notificaciones al ALCALDE MUNICIPAL DE TENJO y al MINISTERIO PÚBLICO respectivamente y fijó la publicación de la existencia de esta causa judicial a través de la página [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co) con el fin de que cualquier ciudadano interviniera para defender o impugnar la legalidad del decreto objeto de control inmediato de legalidad.

## **II. INTERVENCIONES:**

En cumplimiento de lo prescrito en el numeral 2 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

Administrativo se fijó aviso sobre la existencia del proceso en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en la sección denominada “Medidas COVID19” de la página web de la Rama Judicial, sin que dentro del término de los diez (10) días se hayan presentado intervenciones por parte de la ciudadanía.

## **2.1. MUNICIPIO DE TENJO**

En el trámite procesal, el Municipio de Tenjo emitió pronunciamiento expreso respecto de la legalidad del Decreto 070 de 24 de marzo de 2020, remitiendo vía correo electrónico copia simple del Decreto 075 de 2020 “POR EL CUAL SE DEROGA EL DECRETO MUNICIPAL 063, 067, 068, 070 y 072 de 2020 DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE TENJO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

## **2.2. MINISTERIO PÚBLICO**

En respuesta remitida al correo electrónico del despacho, la PROCURADORA 131 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS, doctora DIANA JANETHE BERNAL FRANCO rindió el 12 de mayo de 2020 concepto con las siguientes razones:

En primer lugar, se refirió a los presupuestos que deben tenerse en cuenta para efectuar el control inmediato de legalidad, a saber: **1.)** Que se trate de un acto de contenido general. **2.)** Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **3.)** Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

A la luz de esas tres hipótesis normativas, la señora representante del Ministerio Público para este proceso, menciona que al revisar el contenido del Decreto 070 de 24 de marzo de 2020, observa que efectivamente *se trata de un acto de contenido general* dictado en ejercicio de la función administrativa.

Frente al análisis de *si el decreto tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción*, realiza su confrontación bajo las siguientes observaciones: i) que aunque dentro de los considerandos del acto analizado, se cita la Ley 1801 de 2016 y los Decretos 418 y 457 de 2000, en ningún momento se hace referencia a algún decreto legislativo.

En efecto, prosigue la señora representante del Ministerio Público, **para señalar que las medidas adoptadas se decretaron en virtud de lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016, la Ley 715 de 2001, la Ley 1551 de 2012 y la Ley 1421 de 1993 y no en desarrollo de un decreto legislativo.**

Ahora bien, para el ministerio público considera que el Decreto 070 de 24 de marzo de 2020 no desarrolla ningún decreto legislativo pues aunque refiere en su parte considerativa los Decretos 418 y 420 de 2020, estos no revisten la naturaleza de Decretos Legislativos, teniendo en cuenta que el Presidente invoca al expedirlos “las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”.

Por lo anterior, considera que las medidas adoptadas por el Municipio de Tenjo se decretaron en virtud de las facultades ordinarias, es decir en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución Política de

Colombia los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2006 y los Decretos Departamentales.

En conclusión, señala que los actos objeto de estudio contienen órdenes que buscan sin duda el mantenimiento del orden público, en su componente de salubridad y tranquilidad, y son coincidentes con las medidas policivas previstas por el Código Nacional de Policía en sus artículos 202 y 205.

Con ese antecedente, procede a examinar el ***cumplimiento de los requisitos formales***, los cuales constata que no se cumplen, pues no desarrolla ningún decreto legislativo, solo se limita a cumplir y adoptar medidas de orden nacional y departamental para mantener el orden público local y corresponden a las facultades de policía y ordinarias atribuidas a las autoridades municipales.

Por lo expuesto, concluye que el Decreto Municipal 070 de marzo de 2020 expedido por el ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TENJO no es pasible del medio de control inmediato de la legalidad en razón que no fue expedido como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en razón del estado de emergencia, ni se puede inferir que existe relación de causalidad entre los decretos legislativos y el acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad. En este sentido considera solicita que se profiera decisión inhibitoria o se declare la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

### **2.3. CONCEPTO DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

“Ref.: **Concepto – control de legalidad** de los Decretos No. 070 del 24 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa del Municipio del Tenjo - Cundinamarca.

En primer lugar, debe recordarse que el derecho a la libertad de locomoción tiene carácter fundamental de acuerdo con el artículo 24 de la Constitución Política, y que para la Corte constituye un presupuesto para el goce efectivo de otras garantías y derechos fundamentales<sup>2</sup>.

La condición de fundamental tiene un sin número de consecuencias jurídicas para el derecho a la libertad de locomoción que aquí no es necesario traer a colación, pero entre ellas hay una que tiene relevancia para estudiar la legalidad del Decreto expedido por la Alcaldía Municipal de Tenjo: la limitación de derechos fundamentales debe constituir una excepción a la regla general de su pleno goce y vigencia, y está sometida a una serie de requisitos formales y materiales que se deducen del marco constitucional y legal vigente —entre los que se cuenta la reserva general de ley—, por un lado, y de la labor interpretativa de la jurisprudencia constitucional, por el otro. En palabras de la Corte Constitucional:

“Esta corporación advirtió desde sus inicios que el carácter fundamental del derecho a la libre locomoción tiene que ver, justamente, con que alude a la libertad “cuyo sentido más elemental radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos”. La Sentencia T-518 de 1992 advirtió que la libertad de locomoción está consagrada en varios convenios y pactos internacionales y que su carácter no es absoluto, pues se trata de un derecho susceptible de las restricciones que imponga el legislador<sup>3</sup>.

(...)

En la sentencia de unificación SU-257 de 1997, la Corte Constitucional expresó que en estados de excepción la libertad de locomoción puede ser objeto de limitaciones particularmente intensas, debido a su relación con el mantenimiento y preservación del orden público, siempre que exista una relación directa entre la consecución de dicho fin y la medida limitativa de la libre locomoción. En palabras del alto tribunal:

“La libertad de locomoción puede verse limitada en ciertos eventos por disposición constitucional o legal, y ello es así en el ordenamiento jurídico colombiano, si bien cabe distinguir entre las reglas aplicables en tiempo de paz y las que, de conformidad con la Carta y la Ley Estatutaria correspondiente, están autorizadas durante la vigencia de los estados de excepción. En estos últimos casos, aunque sin afectar el núcleo esencial

---

<sup>2</sup> “En este sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha concluido (i) que la libertad de locomoción tiene una importancia central por cuanto es una condición para el goce efectivo de otros derechos y garantías como por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo o a la salud; (ii) que la libertad de locomoción se afecta cuando irrazonablemente por acciones positivas directamente se obstruye la circulación de los ciudadanos, o cuando se produce tal efecto de manera indirecta, debido a las consecuencias que genera la actividad que realiza una persona; y (iii) que la Constitución faculta al legislador para establecer límites a la libertad de locomoción, cuando el orden público se encuentre gravemente alterado, por razones de planeación rural o urbana, por motivos culturales o para proteger zonas de reserva natural”. Corte Constitucional, Sentencia C-468 de 2011.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-125 de 2017.

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

del derecho, las restricciones a su ejercicio individual, en guarda del interés colectivo, pueden ser más intensas. El ejercicio de la libertad de locomoción puede, en algunas ocasiones, comprometer el orden público, motivo por el cual el legislador extraordinario, cuando ha sido declarado el Estado de Guerra o el de Comoción Interior, siempre que la medida en concreto guarde relación exclusiva, directa y específica con las causas que han determinado la perturbación, está facultado para imponer límites a dicho ejercicio con el fin de lograr el restablecimiento de la normalidad. Se trata de la imposición de obligaciones o prohibiciones extraordinarias, pero razonables, que el Estado exige a los particulares para sostener la estabilidad

institucional, la pacífica convivencia y la seguridad jurídica, no menos que la eficacia de los demás derechos y libertades”<sup>4</sup>.

El Decreto expedido por la Alcaldía Municipal de Tenjo en desarrollo de los decretos expedidos por el Gobierno nacional para atender la crisis suscitada por el Coronavirus implica una limitación al derecho fundamental a la libertad de locomoción, pero se considera que dicha injerencia resulta absolutamente lógica, proporcional y coherente con el marco constitucional y legal vigente, como quiera que precisamente del aislamiento de los administrados depende en buena medida la capacidad de superar la crisis y de restablecer el estado de normalidad que el estado de emergencia exceptúa.

Adicionalmente, el Decreto en estudio contempla una serie de excepciones a la medida general, que precisamente atemperan su intensidad y van en la dirección de impedir que con la decisión se vulneren otros derechos fundamentales como la salud.

#### SOLICITUD

Por los argumentos aquí esgrimidos se considera que el Decreto 070 de 24 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa del Municipio de Tenjo, Cundinamarca, se aviene al marco constitucional y legal vigente, y se solicita respetuosamente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca una declaración en ese sentido”.

### **III. CONSIDERACIONES :**

#### **3.1. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL.**

El artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -Ley 137

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-257 de 1997.

de 1994- dispone:

*“**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. (Destaca la Sala).”*

Nótese como el legislador en la normativa transcrita dispuso someter ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a control inmediato de legalidad las actuaciones de carácter general que se dicten en ejercicio de función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, instrumento jurídico de inmediata y expedita aplicación, los cuales deben ser remitidos por las autoridades competentes dentro de las 48 horas siguientes a su expedición.

Esa preceptiva normativa fue reproducida íntegramente en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>5</sup>, solamente que adicionó la facultad del juez administrativo para aprehender de oficio el conocimiento del referido control para cuando la autoridad administrativa no remite la actuación.

---

<sup>5</sup> **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, 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.

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.

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>6</sup> prescribe que el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general expedidos por autoridades departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos **expedidos en los Estados de Excepción serán de conocimiento en única instancia de los tribunales administrativos del lugar donde se expidan**; siendo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el competente para conocer del trámite de los controles de legalidad respecto de los actos de carácter general proferidos por las autoridades administrativas de los municipios de Cundinamarca y por el Gobernador de este departamento que cumplan los presupuestos prescritos por el artículo 136 ibídem.

En los términos de los numerales 1º y 6 del artículo 185 del CPACA<sup>7</sup>, la decisión de legalidad del acto general sometido a control debe ser proferida por la Sala Plena de la respectiva corporación.

La Corte Constitucional en sentencia C-466 de 2017, frente al significado del juicio de conexidad material señaló *“este juicio se busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción. La*

---

<sup>6</sup> **ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

14. Del 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, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

<sup>7</sup> **ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

*conexidad implica, entonces, que la materia sobre la cual tratan las medidas guarda una relación directa y específica con la crisis que se afronta. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista, a saber: (i) interno, o la específica relación entre las medidas adoptadas y “las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”, y, (ii) externo, es decir, la relación entre el decreto legislativo de desarrollo y la declaratoria de emergencia.”*

Ahora bien, como quiera que no hay demanda que enmarque el trámite del control se considera que el control es integral y comprende los aspectos formales y de fondo, abarcando este último el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate.

Frente a las características del trámite del control inmediato de legalidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado en su jurisprudencia<sup>8</sup> ha definido:

- a. Se trata de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y se decide por sentencia.
- b. El control es inmediato o automático, porque el Gobierno Nacional debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide y porque no requiere demanda, sino que es oficioso, por disposición legal.
- c. El control es autónomo, en razón a que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez. Expediente n.º 11001031500020100027900

- d. No suspende o impide la ejecución del acto administrativo, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez.
- e. La falta de publicación no impide el desarrollo del control de legalidad.
- f. Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen.
- g. La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa.

Así, en el caso de autos, teniendo en cuenta que el acto administrativo objeto de estudio fue proferido por una autoridad administrativa del MUNICIPIO DE TENJO, ente territorial circunscrito al Departamento de Cundinamarca donde tiene jurisdicción este Tribunal, se advierte, desde su origen esta corporación es competente para conocer del mecanismo de control determinado en las Leyes 137 de 1994 y 1437 de 2011 por lo cual procede a verificar la correspondencia de los actos objeto de control con las normas constitucionales y legales que rigen la materia.

### ***3.2 REGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS COMO DESARROLLO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN***

La Constitución Política consagra y regula la facultad que tiene el Presidente de la República para que mediante decreto legislativo con la firma de todos sus ministros declare el estado de excepción en el territorio nacional, frente a situaciones perfectamente diferenciables entre sí: (i) Estado de Guerra Exterior (art. 212 C.P.), (ii) Estado de Conmoción Interior (art. 213ibídem) y (iii) el Estado de Emergencia (art. 215 ejusdem)<sup>9</sup>. Este instrumento jurídico le otorga potestades extraordinarias al gobierno nacional frente a situaciones que representan un peligro para la comunidad y que lo facultan de poderes superiores a los que la

---

<sup>9</sup> C-702 de 2015.

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

Constitución Política y la ley le otorgan en tiempos ordinarios de normalidad, lo cual le permite al Gobierno Nacional hasta adoptar medidas restrictivas a derechos y libertades garantizados por la misma Carta Superior de Derechos sin que, en todo caso, se pueda afectar su núcleo esencial<sup>10</sup>. Las circunstancias de orden público deben ser de tal gravedad que no pueden ser conjuradas a través de los medios ordinarios de control con que cuenta el Estado.

Tratándose del Estado de Emergencia, la Carta Política en el artículo 215 ídem prescribe que su declaratoria es procedente siempre que ocurran las siguientes circunstancias, a saber:

*“**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.*

*El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y*

---

<sup>10</sup> LÓPEZ GUERRA Luis, Introducción al derecho constitucional, Tirant Lo Blanch, Valencia. 1994, página 84.

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

*las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.” (Negrilla fuera de texto)*

Nótese que la autorización al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia ya sea económica, ecológica o social, que son los supuestos de hecho que subyacen en mentada norma constitucional, se la otorga el Poder Constituyente de 1991 cuando se producen hechos que perturben o amenacen perturbar de manera grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública como es la existencia de la pandemia COVID19. Mediante tal declaración, el primer mandatario podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Con todo, la mentada potestad extraordinaria también encuentra límites en su aplicación, pues el estado exceptivo de emergencia solo se puede declarar por períodos hasta de treinta días, que sumados no podrán exceder noventa días en el año calendario, durante los cuales se encuentra autorizado constitucionalmente para adoptar medidas que inexorablemente deben referirse a materias relacionadas directa y específicamente con la situación de emergencia, las cuales dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso les otorgue carácter permanente.

La Corte Constitucional en Sentencia C 466-2017 en lo que respecta a la exequibilidad del decreto legislativo que declara el Estado Exceptivo de Emergencia<sup>11</sup>, ha precisado que debe cumplir determinados requisitos formales y materiales sin los cuales no es posible la implementación de la medida extraordinaria. Al respecto, expresa:

---

11

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

“34. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo “por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (iv) referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y, finalmente, (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”. (Resalta la Sala)

En la misma sentencia, la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de los requisitos formales y materiales expresa:

“En el caso de las medidas adoptadas bajo el Estado de Emergencia, le corresponde a la Corte verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de cada Decreto legislativo tal como se hará a continuación.

Le corresponde a la **Corte verificar los siguientes requisitos de forma:** (i) que el decreto legislativo haya sido dictado y promulgado en desarrollo del decreto que declaró el estado de Emergencia; (ii) que el decreto lleve la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho, (iii) que hubiere sido expedido dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia, y (iv) que se encuentre debidamente motivado, con el señalamiento de las razones o causas que condujeron a su expedición

[...]

En lo que respecta a los **requerimientos de orden sustancial o material**, es deber de esta Corporación establecer: (i) **si existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo decreto y las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de Emergencia (juicio de conexidad)**; (ii) si cada una de las medidas adoptadas se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar la situación de crisis y a evitar la extensión de sus efectos (**juicio de finalidad**); (iii) si en los decretos legislativos se expresaron las razones que justifican las diferentes medidas y si éstas son necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia (**juicio de necesidad**); (iv) si las medidas adoptadas guardan proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar (**juicio de proporcionalidad**); y finalmente, (v) cuando a través de las medidas se modifiquen o deroguen normas con fuerza de ley, si allí se expresaron las razones por las cuales las disposiciones suspendidas son incompatibles con el respectivo estado de excepción (**juicio de incompatibilidad**).

Adicionalmente, también le compete al juez constitucional constatar, con motivo de las medidas tomadas en los decretos legislativos que desarrollan el Estado de Emergencia, y cuando haya lugar a ello: (i) que las posibles

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

limitaciones a los derechos y libertades, de haber sido tomadas, no afecten su núcleo esencial y se adopten en el grado estrictamente necesario para lograr el retorno a la normalidad; (ii) que las mismas no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (iii) que no suspendan los derechos humanos ni las libertades fundamentales, (iv) que no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, (v) que no supriman ni modifiquen los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento, y (vi) que tampoco desmejoren los derechos sociales de los trabajadores<sup>12</sup>. (Subraya fuera de texto)

Ahora bien, también se ha decantado vía jurisprudencial que **en los estados de excepción existen dos clases de decretos**: i) *los declarativos del estado de excepción* y ii) *los decretos que desarrollan esas facultades excepcionales*<sup>13</sup>, los cuales son pasibles del control judicial constitucional por parte de la Corte Constitucional<sup>14</sup>. A vez, con fundamento en el decreto que declara el estado de excepción y en los que lo desarrollan, **las autoridades administrativas pueden expedir actos administrativos generales que desarrollen y reglamenten los decretos con fuerza de ley adoptados en el estado de excepción**, los cuales como ya fue precisado, deben ser sujetos de control inmediato de legalidad por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Es así que, sin perjuicio del control político que le corresponde ejercer al Congreso, el ordenamiento jurídico ha dispuesto también mecanismos de control judicial a todas las actuaciones expedidas por el Ejecutivo con ocasión y durante la imposición de un régimen de excepción en aras de asegurar que las medidas que se tomen durante dicho estado no desborden los poderes otorgados, se mantenga la racionalidad del orden instituido y

---

<sup>12</sup> C-702 de 2015.

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Auto de 29 de abril de 2020. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto

<sup>14</sup> Artículo 215 de la Constitución Política, Parágrafo .

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

el respeto por los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Carta Política<sup>15</sup>.

Con relación a las acciones de control sobre los actos emanados de las autoridades administrativas en virtud de los estados de excepción, la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994 ha señalado lo siguiente<sup>16</sup>:

*“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra **el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción**, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.*

***Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales**<sup>17</sup>”* (la negrilla es del tribunal). ”

Nótese que el control inmediato de legalidad para los actos de carácter general proferidos por las autoridades en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción busca reforzar los fines prohijados con el control automático de constitucionalidad que se realiza a los decretos con fuerza de ley, es decir, que se mantenga la racionalidad del orden instituido y, por ende, que las autoridades administrativas no se excedan en sus atribuciones legales con ocasión de la situación de anormalidad. En efecto, el Consejo

---

<sup>15</sup> Sentencia C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>16</sup> Mediante esta sentencia, la Corte Constitucional realizó el control previo de constitucionalidad de la Ley 137 de 1994 – Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

de Estado respecto a la finalidad del control inmediato de legalidad a las actuaciones de la administración ha puntualizado<sup>18</sup>:

*“Sobre el particular y como bien lo ha recalcado esta Corporación<sup>19</sup>, la Ley 137 de 1994 pretendió “instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, **mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano** y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)”.*

*En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.*

*Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, **así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.***

*Entonces, éste supone el examen de lo relativo a la “**competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción**”<sup>20</sup> (la negrilla es del tribunal).*

Ahora bien, respecto de las características que reviste el mecanismo de control previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>21</sup>, también el Máximo Tribunal Administrativo reitera:

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de octubre de 2013. C.P. Marco Antonio Velilla

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>21</sup> Sent. 5 de marzo de 2012, M.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Exp. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369 (CA). Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

*“En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes: **Es un proceso judicial** porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial. **Es automático e inmediato** porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado. **Es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. **Es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, **debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137. (Resalta la Sala).**”*

Así, teniendo en cuenta que el control inmediato de legalidad comporta un análisis (i) autónomo (es independiente al efectuado por la Corte Constitucional), (ii) automático e inmediato (la autoridad debe remitir una vez expedido el acto al juez administrativo, so pena de que su estudio se realice oficiosamente), (iii) integral (examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas jurídicas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas) que se materializa mediante una sentencia, por lo cual comporta el adelantamiento de un proceso judicial.

Conforme a la normativa precitada el acto administrativo objeto de Control Inmediato de Legalidad debe contraerse a:

- Medidas de carácter general;
- Proferidas en ejercicio de función administrativa;

*Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00*  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

- Su contenido debe corresponder al desarrollo de los decretos legislativos expedidos con base en el estado de excepción declarado.

Los actos administrativos expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de las funciones administrativas policivas, también deben admitir el control inmediato de legalidad, pues las características de la emergencia sanitaria generada a partir del COVID 19, requieren la adopción de medidas urgentes que en determinados casos pueden entrar a limitar derechos fundamentales, por lo que requiere que el juez constitucional efectúe un control expedito de las medidas adoptadas en aras de garantizar el cumplimiento de las normas legales y constitucionales durante el estado de excepción.

En atención al marco normativo expuesto y como quiera que este Tribunal es competente para decidir sobre la legalidad del decreto 070 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de TENJO en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del CPACA, se realizará su confrontación con las disposiciones contenidas en los decretos legislativos, así:

### ***3.3. LEGALIDAD DEL DECRETO 070 DE 24 DE MARZO DE 2020. CASO CONCRETO***

El Alcalde del **MUNICIPIO DE TENJO** remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someter al trámite de control inmediato de legalidad el **Decreto 070 de 24 de marzo de 2020**, *“POR EL CUAL SE ASUMEN LAS DISPOSICIONES DEL GOBIERNO NACIONAL EXPEDIDAS MEDIANTE EL **DECRETO 457 DE 22 DE MARZO DE 2020**”* en el marco de la calamidad pública por causa del

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

Coronavirus y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el burgomaestre durante el estado de excepción de emergencia sanitaria, económica y ecológica, decretado el pasado 17 de marzo.

Ahora bien, como quiera que en el sub judice no hay demanda que pretensione el control inmediato de legalidad, el tribunal emprenderá el examen de los requisitos formales y de fondo, abarcando este último el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trata.

### **3.3.1. ACREDITACIÓN DE LOS REQUISITOS FORMALES**

*Desde el punto de vista formal* los decretos que expiden los gobernadores y alcaldes para implementar las medidas administrativas en sus territorios durante el estado de excepción deben acompasarse con las mismas exigencias que deben cumplir los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la crisis con respecto del decreto legislativo que declara el estado de excepción.

Para puntualizar, de conformidad con lo normado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>22</sup> y artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>23</sup>, los requisitos de procedibilidad se subsumen a los siguientes:

---

<sup>22</sup> 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, 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.

<sup>23</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.

1. Que los actos sean de carácter general.
2. Que las medidas adoptadas sean dictadas en ejercicio de la función administrativa.
3. Que los actos sean proferidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

En relación con los requisitos formales, la Sala verifica que el Decreto 070 de 24 de marzo de 2020 se trata de un acto de carácter general y está suscrito por el alcalde del MUNICIPIO DE TENJO, contiene las medidas adoptadas mediante el Decreto 457 de 2020 y fue expedido durante el límite temporal del estado de excepción declarado mediante el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2010.

Ahora, con el propósito de definir si el decreto objeto de análisis fue proferido en desarrollo de los decretos legislativos emitidos en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, procede la Sala a realizar las siguientes precisiones:

El tribunal verifica que el Decreto 070 del 24 de marzo de 2020 desde su preámbulo anuncia que se apoya en las disposiciones **Constitucionales** y Legales, en especial las conferidas por la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, la Ley 1551 de 2012, el Decreto 780 de 2016, el numeral 18 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993 y demás normas complementarias.

Así mismo, el Alcalde del MUNICIPIO DE TENJO invocó como fundamentos jurídicos:

- Los artículos 14, 198, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016;
- El artículo 91 de la Ley 136 de 1994;

- Los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001;
- La Ley 1551 de 2012;
- La Ley 9 de 1979;
- El artículo 1 de la Ley 1523 de 2012;
- El artículo 14 de la Ley 1523 de 2012;
- El Decreto 780 de 2016 (Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección social);
- El numeral 18 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993;
- Decreto 418 de 18 de marzo de 2020 (Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público);
- Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 (Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID 19);
- Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 (Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generad por la pandemia del Coronavirus COVID 19 y el mantenimiento del orden público);

Esos puntos de apoyo normativos le sirvieron al alcalde del MUNICIPIO DE TENJO para:

- **ADOPTAR** las disposiciones emanadas del **Decreto 457 de 2020** implementando el aislamiento preventivo en el municipio de Tenjo a partir de las 00:00 horas am del día 25 de marzo de 2020, hasta las 00:00 am del día 13 de abril de 2020.
- **GARANTIZAR** excepcionalmente la circulación de las personas para preservación del derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia.
- **PROHIBIR** el consumo de bebidas embriagantes.

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

- ORDENAR la observación de las medidas adoptadas so pena de hacerse acreedor de la sanción penal prevista en el Código Penal y en el Decreto 780 de 2016.

En primera medida, la Sala precisa que el artículo 315 (numeral 2) de la Constitución Política asigna a los alcaldes como primera autoridad de policía del municipio y responsable de la conservación del orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes del Presidente y del respectivo gobernador.

En lo que atañe a las funciones de los alcaldes, se tiene que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, fue modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

*Artículo 91. Funciones.* Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

públicos;

- b) Decretar el toque de queda;
- c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;
- d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;
- e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.

El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.

5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural. (...)"

Adicionalmente, el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) permite determinar claramente que ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, los alcaldes están autorizados para disponer acciones transitorias de Policía, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente. Así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia, de suerte que están facultados para ordenar las respectivas medidas tendientes a proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores.

Ahora bien, si bien el Decreto 070 del 24 de marzo de 2020 materia de

examen en su considerativa se apoya en los Decretos Ordinarios 418 y 420 como soporte normativo para la decisión, y expresamente adopta las medidas decretadas mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020.

El **Decreto 418 de 18 de marzo de 2020**, “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”, determinó que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Covid 19, estará en cabeza del presidente de la República.

Por otro lado, el **Decreto 420 de 18 de marzo de 2020**, “*Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19*”, establece directrices que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco del estado de excepción, relativas (i) a la prohibición de consumo de bebidas embriagantes, reuniones y aglomeraciones, (ii) al toque de queda de niños, niñas y adolescentes y (iii) otras instrucciones en materia de orden público.

A este respecto, si bien los **Decretos 418 de 18 de marzo de 2020, 420 de 18 de marzo de 2020 y 457 de 22 de marzo de 2020**, fueron expedidos por el Presidente de la República con la firma de Algunos de sus ministros una vez fue declarada la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio, no por ello se puede concluir que se tratan de decretos legislativos, toda vez que fueron proferidos en ejercicio de sus facultades Constitucionales y legales conferidas por el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 Constitucionales y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, los cuales establecen que al primer mandatario le corresponde (i) como jefe de gobierno conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, (ii) ejercer la función de policía para

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas y los deberes, (iii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, e (iv) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer convivencia. De igual forma, instituyen que (i) el gobernador es agente del presente la República para el mantenimiento de orden público y (ii) que es atribución de los alcaldes conservar el orden público en sus municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República.

En ese contexto de las funciones que la Constitución atribuye al Gobierno Nacional, la conclusión a la que se llega es que los mencionados decretos no ostentan la naturaleza de Decretos Legislativos, puesto que fueron dictados en ejercicio de las potestades policivas que ostenta el señor Presidente de la República, al tiempo que fueron suscritos por este junto con los ministros de la administración a los que incumben las medidas adoptadas, es decir, incumplen el presupuesto según el cual los decretos legislativos deben ser firmados por el primer mandatario y por todos los ministros que conforman el Gabinete Presidencial.

De modo que, se arriba, los aludidos decretos presidenciales tienen el carácter de ordinarios, frente a los cuales no procede el control inmediato de legalidad sino el medio de control de simple nulidad, de conformidad con el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que puede ser ejercido por cualquier persona con el fin de cuestionar su legalidad. Ello guarda consonancia con lo dicho por la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto n°. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, al señalar que el control de

*Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00*  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

los decretos ordinarios de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad<sup>24</sup>.

129. Sobre el conocimiento de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio (457, 531, 536, 593 y 636 de 2020), basta con señalar que en esta oportunidad se revisa el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica y social por grave calamidad sanitaria, en virtud de lo dispuesto en el numeral 7° del artículo 241 de la Constitución. De igual modo, entiende esta Corporación que tales decretos vienen siendo objeto de control por la acción de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mecanismo que en principio se ha dispuesto por el ordenamiento constitucional y legal para su control (art. 237.2 superior). Además, se prevé el control inmediato de legalidad ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo respecto de las medidas dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción (art. 20, Ley 137 de 1994).

En concordancia con lo acabado de explicar, no se trata de decretos legislativos en desarrollo del estado de excepción, sino de mandatos que se emitieron en ejercicio del poder de policía del Presidente de la República, y no como consecuencia de las potestades extraordinarias que otorga el artículo 215 de la Constitución.

A su vez, invoca como fundamento jurídico el **Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020** por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario. Dicha declaración responde a la amenaza a la salud pública, con afectación al sistema económico que amerita que el Gobierno adopte mecanismos urgentes, adecuados y suficientes para mitigar la crisis y para evitar la extensión de sus efectos tanto en materia sanitaria como económica.

Surge entonces la prenotada norma por la necesidad de declarar el Estado de Emergencia en el territorio nacional, con el fin de autorizar al presidente

---

<sup>24</sup> C 145/20

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Entonces, avala la adopción de las correspondientes medidas de rango legislativo para fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

Nótese que el Decreto legislativo 417 de 2020 no establece ninguna medida a desarrollar por parte de los municipios ni proporciona facultades extraordinarias a los alcaldes para adoptar decisiones específicas para conjurar la crisis. En efecto, el decreto en mención se circunscribió a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, precisando que el Gobierno, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 Constitucional.

Adentrándose la Sala en el examen del texto del Decreto 070 de 24 de marzo de 2020, de su motivación se extrae que es debida y tiene su soporte no solo en las disposiciones constitucionales y legales atrás referenciadas, sino también se afina en los decretos 418 del 18 de marzo ( Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público), 420 de 18 de marzo ( Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID 19) y adopta expresamente las medidas dispuestas en el Decreto 457 de 2020 (Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia Coronavirus COVID 19 y el mantenimiento del orden público).

Así las cosas, como el decreto estudiado fue proferido por el alcalde municipal de TENJO en uso de sus facultades policivas explicadas líneas

*Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00*  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

atrás, y no en desarrollo de ningún decreto legislativo emitido durante el Estado de Excepción, es por lo que se determina que no cumple con el presupuesto para efectuar el control automático de legalidad, pues, se reitera, la procedibilidad del medio de control se contrae al desarrollo de las medidas de rango legislativo autorizadas por el Estado de Emergencia, tal y como lo establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Además, téngase en cuenta, como se dijo, que la Corte Constitucional ya definió que los decretos por medio de los cuales se ordena el aislamiento preventivo obligatorio (los decretos de aislamiento preventivo obligatorio (457, 531, 536, 593 y 636 de 2020) son pasibles del medio de control de simple nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Concordantemente, tratándose de la procedencia del control inmediato de legalidad de actuaciones cuyo fundamento no desarrollan ninguno de los decretos legislativos del estado de excepción, el Consejo de Estado en Sala Plena ha precisado:

1. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación<sup>25</sup>, el control de legalidad procede frente a los actos de contenido general que, en ejercicio de función administrativa, desarrollen o reglamenten un decreto legislativo proferido dentro de un Estado de excepción, como medida para verificar que los actos se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

**2. En el caso bajo estudio, la Sala Unitaria constata que la Resolución 2953 del 17 de marzo de 2020 no reglamentó ni desarrolló el Decreto Legislativo 417 de 2020 (que declaró el Estado de emergencia económica social y ecológica) ni ningún otro decreto legislativo proferido por el presidente de la República en el marco de esa declaratoria, lo que impide que ese acto sea objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción.**

---

<sup>25</sup> Sentencia del 16 de junio de 2009, expediente 11001031500020090030500.

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

De hecho, el ICBF invocó como fundamento la Resolución 385 del Ministerio de Salud y de la Protección Social, en la que, el 12 de marzo de 2020, en Colombia se declaró la emergencia sanitaria. De modo que, a juicio del despacho, el fundamento normativo de la Resolución 2953 es una norma proferida antes de que el presidente de la República expidiera el Decreto Legislativo 417 de 2020.

Conviene precisar que esta posición ya ha sido aplicada por esta Corporación, en providencias del 31 de marzo<sup>26</sup> y del 2 de abril<sup>27</sup> de 2020, **en las que se explicó que es improcedente el control inmediato de legalidad frente a actos que no desarrollaran, ni reglamentaran decretos legislativos.**

De todos modos, la Sala Unitaria precisa que lo anterior no impide que el control judicial del acto se pueda promover, a solicitud de parte, mediante los medios de control previstos por el CPACA<sup>28</sup>.

En ese orden de ideas, comoquiera que la Sala constata que el decreto 070 de 2020 estudiado no reglamenta ni desarrolla el Decreto Legislativo 417 de 2020 ni ningún otro decreto legislativo proferido por el presidente de la República en el marco de la declaratoria del estado de excepción, ello impide que ese acto sea objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción.

En este punto se debe señalar, siguiendo el derrotero trazado por la Sala Plena del Consejo de Estado que la situación originada por la pandemia no faculta a los jueces para ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. En esa medida, no es viable que los magistrados de esta corporación sin tener competencia para ello y al amparo del presente medio judicial pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración, es decir, los estados de anormalidad no pueden justificarse el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, y expediente 11001-03-15-000-2020-00955-00, M.P. Martín Bermúdez Muñoz.

<sup>27</sup> Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>28</sup> Consejo de Estado. Sala Plena. Sala Tres Especial de Decisión. Auto de 14 de abril de 2020. Expediente: 2020 -01037

<sup>29</sup> CONSEJO DE ESTADO, CP GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE, providencia de 26 de junio de 2020, Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00

**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

Es por todas esas razones que la Sala arriba a la conclusión que deviene en improcedente el presente medio de control frente al Decreto 070 de 2020, por cuanto no se satisfacen los requisitos normativos propios para su ejercicio. Ello, se recuerda, sin perjuicio del eventual control ordinario por parte de esta jurisdicción a través del medio de control de nulidad contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Finalmente, se precisa que la presente providencia será suscrita por la Presidente de la Corporación y la Magistrada Ponente, según fue decidido en sesión de sala del 31 de marzo de 2020, una vez hubiere sido aprobada por la mayoría reglamentaria.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

## **RESUELVE**

**PRIMERO. DECLÁRASE IMPROCEDENTE** el presente control inmediato de legalidad y **ABSTÉNGASE** el Tribunal de emitir respecto de este medio de control judicial un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad del Decreto 070 de 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de TENJO, conforme a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

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

**TERCERO:** Por la Secretaría de la Sección Cuarta – Subsección “B” de este Tribunal, se ordena la notificación de esta providencia al Alcalde del

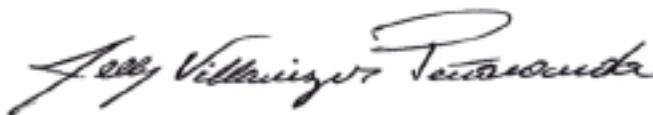
**Radicación No.: 250002327000-2020-00360-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE TENJO**  
**SENTENCIA**

---

MUNICIPIO DE TENJO y a la señora Procuradora Judicial Administrativo ante esta corporación por los medios electrónicos autorizados para el particular.

**CAURTO:** Por la Secretaría de la Subsección “B” de la Sección Cuarta de este Tribunal, y con el apoyo del ingeniero de soporte, se publicará esta providencia en la página web de la rama judicial en la sección denominada “Medidas COVID19”, o en la plataforma autorizada para tales efectos.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**



**NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA**  
**Magistrada Ponente**



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
**Presidenta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**