

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá D.C., quince (15) de abril del año dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 250002315000202000863 – 00  
**Medio de Control:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Autoridad:** ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN  
– CUNDINAMARCA  
**Referencia:** DECRETO NO. 045 DEL 10 DE ABRIL DEL  
AÑO 2020

Puesto en conocimiento el asunto de la referencia, procede el Despacho a pronunciarse sobre la procedencia del medio de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 del 2011 (CPACA), respecto de Decreto No. 045 del 10 de abril del año en curso (2020), “Por medio del cual se toman medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la contención de la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID 19 en el municipio de Villapinzón - Cundinamarca”, proferido por la Alcaldía Municipal de Villapinzón – Cundinamarca, con fundamento en los siguientes planteamientos:

**I. ANTECEDENTES**

1) Mediante el Acuerdo No. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los Acuerdos Nos. PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del ejercicio del trámite de control inmediato de legalidad que deben adelantarse

2) A través de correo electrónico el Alcalde del Municipio de Villapinzón – Cundinamarca, remitió a la Secretaría General de esta Corporación, copia del Decreto No. 045 de 10 de abril del año 2020 “Por medio del cual se toman medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la contención de la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID 19 en el municipio de Villapinzón - Cundinamarca”, para el respectivo control inmediato de legalidad.

3) Una vez efectuado el correspondiente reparto por la Secretaría General de esta Corporación el día 14 de abril de 2020, le correspondió el conocimiento del asunto al suscrito Magistrado, quien, para el efecto, es el encargado de sustanciar el asunto de la referencia.

## II. CONSIDERACIONES

### Tramite

1) 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.***

que, en su artículo 20 prevé el control de legalidad, en los siguientes términos:

**"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."* (Negrillas fuera de texto).

2) El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), prevé el control inmediato de legalidad, como un mecanismo de revisión respecto de 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, en el siguiente sentido:

**"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. (...)"* Se resalta.

Por su parte el numeral 14 del artículo 151 la Ley 1437 de 2011 (CPACA),

*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.**" (Negrillas fuera del texto original).

Bajo el anterior contexto, se tiene que, los actos administrativos que son objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación, son los que cumplan con lo siguiente: **i)** actos de carácter general, **ii)** que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa, **iii)** proferidos y/o dictados por las autoridades territoriales (departamentales y municipales), **iv)** durante los Estados de Excepción y **v)** como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los mismos, para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron, en otros términos, el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política y la ley para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política)<sup>1</sup>.

**3)** De otro lado, la misma Ley 1437 de 2011 (CPACA), prevé en el artículo 185<sup>2</sup> el trámite que debe darse a los asuntos relacionados con el control

<sup>1</sup> En ese mismo sentido también se ha pronunciado el Consejo de Estado, sobre el particular, se pueden consultar, entre otras, las siguientes providencias, Consejo de Estado – Sección Primera, sentencia del 26 de septiembre de 2019, expediente No. 11001-03-24-000-2010-00279-00, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; Consejo de Estado – Sala Plena, providencia del 15 de octubre de 2013, expediente 11001-03-15-000-2010-00390-00, C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno; y sentencia del 5 de marzo de 2012, expediente No. 11001-03-15-000-2010-00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Barcenas.

<sup>2</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 a...".

inmediato de legalidad, de conformidad con el cual las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial correspondiente, 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.

### **Estado de Excepción**

En desarrollo de las facultades otorgadas al Gobierno Nacional – Presidencia de la República, se emitió el **Decreto No. 417 el día 17 de marzo de 2020, mediante el cual se DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL.**

Lo anterior debido a que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS), identificó el nuevo virus denominado coronavirus - COVID-19 como una pandemia y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

En efecto, dentro de los fundamentos planteados por el Decreto No. 417 el día 17 de marzo de 2020, se pudo advertir lo siguiente:

*"(...) Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.*

(...)

*Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.”*

### **Acto Administrativo Objeto de Control Inmediato de Legalidad**

**1)** La Alcaldía Municipal de Villapinzón – Cundinamarca emitió el Decreto No. 045 de 10 de abril del año 2020 “Por medio del cual se toman medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la contención de la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID 19 en el municipio de Villapinzón - Cundinamarca”, en el cual advirtió como fundamentos normativos los siguientes:

Constitución Política de Colombia artículo 2, 49, 209, 315 numeral 3, la Ley 1801 de 2016 artículo 202, Ley 1523 de 2012 en la que se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres, el Decreto 457 de 2020, Circular 005 del Ministerio de Salud y Protección Social sobre directrices a los entes territoriales para la implementación de los planes de preparación y respuesta ante el riesgo de Covid.19 entre otros, las Resoluciones Nos. 380 del 10 de marzo y 385 del 12 de marzo del año 2020 del Ministerio de Salud y de Protección Social sobre preventivas y sanitarias en el país y la declaratoria de emergencia sanitaria, el Decreto 417 de marzo 17 de 2020, por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, el Decreto No.

y Control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, la Ley 1801 del año 2016 que autoriza a los Alcaldes a ordenar medidas extraordinarias con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores, el Decreto No. 034 del 19 de marzo de 2020 por el que se declaró la calamidad pública en el Municipio de Villapinzón – Cundinamarca.

En el citado Decreto No. 045 de 10 de abril del año 2020 “Por medio del cual se toman medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la contención de la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID 19 en el municipio de Villapinzón – Cundinamarca”, se adoptaron medidas restrictivas como: ley seca, toque de queda, restricción en el horario de atención de establecimientos de comercio, aislamiento preventivo obligatorio, restricción en las vías de acceso, restricción y limitación en las compras para evitar aglomeraciones y desabastecimiento, limitar la circulación de vehículos, implementación de pico y cédula, suspensión de trámites de licencias urbanísticas y de procesos adelantados en la Inspección de Policía y determinar la continuidad en el servicio de la Comisaría de Familia.

**2)** Una vez revisada la naturaleza de lo dispuesto por el Decreto No. 045 del 10 de abril del año 2020 “Por medio del cual se toman medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la contención de la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID 19 en el municipio de Villapinzón – Cundinamarca” objeto del presente medio de control inmediato de legalidad, se observa que pese a que uno de los fundamentos de su expedición es el Decreto No. 417 que el día 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Excepción, no es procedente realizar dicho control de legalidad, puesto que en esencia se

En efecto, en el acto administrativo objeto de estudio se adoptaron un conjunto de medidas y órdenes en la condición de autoridad de policía que se ha establecido en la Constitución y desarrollado principalmente en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 del año 2016), con el fin de preservar las condiciones de sanidad y de salud de los habitantes del municipio, como quiera que la salubridad pública como factor integrante que es del orden público, se encuentra seria y gravemente amenazada por efecto de la pandemia del virus Covid-19.

Al respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional en sentencia C – 813 del 5 de noviembre del año 2014, con ponencia de la Magistrada Martha Victoria Sáchica Méndez dentro del expediente con referencia No. D-10187, consideró que, la facultad policiva *"(...) permite limitar en general el ámbito de las libertades, que generalmente se encuentran en cabeza del Congreso de la República, y excepcionalmente, radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual. (...) La función de Policía, por su parte, se encuentra sujeta al poder de policía, implica el ejercicio de una función administrativa que concreta dicho poder y bajo el marco legal impuesto por éste."*

En efecto, es la función de policía, entendida como una gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante expedición de actos administrativos concretos, se radican en cabeza del Presidente de la República y de las autoridades políticas de los niveles territoriales, a quienes compete la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción

**3)** Por su parte, la función administrativa fue definida por el artículo 209 de la Constitución Política, en el siguiente sentido: *"Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con*



*del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”,* la función administrativa es desarrollada principalmente por la rama ejecutiva mediante el desarrollo de actos concretos que buscan la satisfacción general de la comunidad.

En consecuencia, como quiera que esta Corporación únicamente es competente para conocer del control inmediato de legalidad respecto de los actos emitidos por las entidades territoriales en ejercicio de las **funciones administrativas** departamentales y municipales, de conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA)<sup>3</sup>, de acuerdo con la naturaleza jurídica del Decreto No. 045 del 10 de abril del año 2020 “Por medio del cual se toman medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la contención de la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID 19 en el municipio de Villapinzón – Cundinamarca”, que contiene disposiciones policivas, es claro que no se enmarca entre los actos administrativos que deban ser objeto de control inmediato de legalidad por esta Corporación.

**4)** Así las cosas, se concluye que no es posible adelantar el trámite de Control Inmediato de Legalidad de que trata el artículo 136 en concordancia con el numeral 14 del artículo 151, ambos de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), respecto de la Decreto No. 045 del 10 de abril del año 2020, como quiera que la misma no fue emitida en ejercicio de a función administrativa del Alcalde Municipal de Villapinzón – Cundinamarca, en consecuencia se declarará improcedente, sin perjuicio del control de legalidad que se pueda adelantar.

Si bien no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato

(numeral 14) de la Ley 1437 de 2011, es importante aclarar que, ello no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues, no se predicán los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida será pasible de control judicial, ante esta jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación del procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

Atendiendo lo anteriormente expuesto y al no cumplirse con los requisitos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad, se declarará improcedente el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto se,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLÁRASE IMPROCEDENTE** el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por tanto **ABSTIÉNESE** este despacho de asumir dicho control respecto del Decreto No. 045 del 10 de abril del año 2020 "Por medio del cual se toman medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la contención de la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID 19 en el municipio de Villapinzón – Cundinamarca", por el Alcalde municipal de Villapinzón – Cundinamarca.

**SEGUNDO:** La presente decisión **no hace tránsito a cosa juzgada**, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes, conforme al procedimiento regido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Expediente No. 250002315000202000863-00  
Control Inmediato de Legalidad  
Decreto 045 / 2020 Villapinzón - Cundinamarca

Público delegado ante esta Corporación por los medios electrónicos, tales como vía fax, correo electrónico, o similares, y mediante un aviso publicado en el portal web de la Rama Judicial a la comunidad en general.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, **archívese** el expediente, previas las constancias del caso.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Oscar Dimaté C.', with a horizontal line extending to the right across the middle of the signature.

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**