



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"**  
**DESPACHO NO. 13**

Bogotá D.C., tres (03) de abril de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**

**AUTO No. 11**

ASUNTO:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	250002315000 <b>2020-00648</b> -00
ENTIDAD:	<b>MUNICIPIO DE LA CALERA</b>
ACTO:	<b>DECRETO No. 46 DE 31 DE MARZO DE 2020</b>
DECISIÓN:	NO AVOCA CONOCIMIENTO

Efectuado el reparto por parte de la secretaría general de esta corporación, le correspondió a este despacho el conocimiento del Decreto No. 46 de 31 marzo de 2020 "POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS ADICIONALES Y COMPLEMENTARIAS CON OCASIÓN DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO PARA LA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE LA CALERA", expedido por el alcalde del municipio de La Calera, para realizar el control inmediato de legalidad de conformidad con los artículos 135 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Por lo tanto, se procede a realizar el siguiente análisis:

**1. De la situación de emergencia sanitaria originada por el COVID-19**

Mediante comunicado expedido el 11 de marzo de 2020 por el Director de la Organización Mundial de la Salud, se catalogó el brote del COVID-19 como pandemia e instó a los Estados a tomar acciones urgentes para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos confirmados, así como también la divulgación de las medidas preventivas para la mitigación del contagio.

Atendiendo ese comunicado, el Ministerio de Salud y Protección Social, en Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 declaró "la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020" y ordenó a los alcaldes y gobernadores "evaluar los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido".

Adicionalmente, para conservar el orden público, mediante Decreto No 418 de 17 de marzo de 2020<sup>1</sup>, el presidente de la Republica como primera autoridad

<sup>1</sup> "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"

administrativa ordenó que “las instrucciones, actos y ordenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior” y en concordancia, en el Decreto No. 420 de 18 de marzo de 2020<sup>2</sup>, estableció directrices que los alcaldes y gobernadores debían tener en cuenta en materia de orden público, tales como **(i)** la prohibición de bebidas embriagantes y las reuniones o aglomeraciones mayores a 50 personas, **(ii)** el toque de queda para menores edad y **(iii)** la restricción de circulación de los habitantes.

De igual forma, el Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020<sup>3</sup> ordenó en el artículo 1º “el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19” y en el artículo 2º “a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.”

## **2. De la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica originada por el COVID-19**

De conformidad con lo dispuesto en artículo 215 de la Carta Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede decretar el estado de emergencia por el término de treinta (30) días y hasta noventa (90) días, cuando se perturben o se amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico del país. La norma en cita dispone:

“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.

---

<sup>2</sup> “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”

<sup>3</sup> “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”

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. (...)"

La ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>4</sup> previó que la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica no debe ser superior a los treinta (30) días y a una vez vencido ese término, está en la obligación de convocar al Congreso de la República, quien a su vez, durante el año siguiente puede "reformular, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado" – arts. 46 y 49–.

Así mismo, esta norma estableció que durante el periodo de emergencia, el gobierno está facultado para expedir decretos con fuerza de ley a efectos de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, sin desmejorar los derechos sociales de los trabajadores –arts. 47 y 50– y finalmente, como control político, el presidente de la República debe dar informe motivado al Congreso de la República, sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas –art. 48–.

Atendiendo esas disposiciones, el presidente de la República mediante Decreto No. Decreto legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, en consideración a que "por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 - Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996 Estatuto Organice del Presupuesto" era necesario "recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación".

### **3. Del control inmediato de legalidad y competencia de los Tribunales Administrativos**

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, "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."

De igual forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136, en consonancia con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Jurisdicción

---

<sup>4</sup> "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

Contencioso Administrativo, ejercer el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general dictadas “por autoridades territoriales departamentales y municipales” en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

## 5. Caso concreto

En el presente caso, el alcalde de La Calera, en virtud de los numerales 1 y 2 del artículo 315 de la Constitución Política y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (arts. 198, 202 y 205), expidió el Decreto No. 46 de 31 de marzo de 2020, en el cual fijó como medidas administrativa el cierre temporal de vías de acceso al casco urbano de ese municipio y ordenó a la Policía Nacional “establecer puestos de control con el fin de verificar el cumplimiento de las medidas adoptadas de aislamiento preventivo obligatorio y pico y cédula”, adoptadas en los Decretos 41 de 23 de marzo de 2020 y 44 de 28 de marzo del mismo año.

Conforme lo señalado en este auto, encontramos que según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, el control inmediato de legalidad tiene lugar cuando se expiden actos administrativos generales como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en el marco de un estado de excepción.

En ese orden, de la lectura del decreto expedido por el alcalde de La Calera, es claro que dicha autoridad administrativa estableció unas medidas que el marco constitucional, legal y reglamentario le otorga para el ejercicio de la función de policía<sup>5</sup> –art. 315 de la C.P. y L.1801 de 2016– a efectos de mantener, en ese municipio, el orden público y conjurar las medidas sanitarias originadas por la emergencia del COVID-19 en territorio nacional.

Luego entonces, los actos generales que se analiza en esta oportunidad, no es pasible del control inmediato de legalidad en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrollan un decreto legislativo expedido con ocasión de la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional –D. 417 de 2020–, sino que el ejercicio de su función deviene de una competencia que a través del poder de policía<sup>6</sup> se le otorgó a estos servidores públicos como primeras autoridades de los entes territoriales para la conservación del orden público.

Por lo tanto, al carecer de los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad en los términos de los artículos 136 y 151 de la

---

<sup>5</sup> C. Const. Sent. C-117 de 2006: “La función de Policía está supeditada al poder de Policía y consiste en la gestión administrativa concreta del poder de Policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de Policía a las autoridades administrativas de Policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República. En las entidades territoriales compete a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de Policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.”

<sup>6</sup> Ibídem: “El poder de Policía se caracteriza por ser de naturaleza normativa y consiste en la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social. Agregó la Corte que esta facultad permite limitar el ámbito de las libertades públicas en relación con objetivos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas, y que generalmente se encuentra adscrita al Congreso de la República.”

Ley 1437 de 2011, no se avocará conocimiento en el presente asunto. Sin embargo, estas consideraciones, no impide que la legalidad del Decreto No. 46 de 31 de marzo de 2020 pueda ser analizada a través de otro medio de control.

En mérito de lo expuesto el Despacho No. 13, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

### RESUELVE

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento del Decreto No. 46 de 31 de marzo de 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS ADICIONALES Y COMPLEMENTARIAS CON OCASIÓN DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO PARA LA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE LA CALERA”, expedido por el alcalde del municipio de La Calera, para efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con los artículos 136, 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta decisión al alcalde del municipio de La Calera, la cual se realizará a través de la secretaría de la subsección E, por medio de correo electrónico previsto por la autoridad municipal, quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web.

**TERCERO: NOTIFICAR** personalmente esta providencia al Ministerio Público de este despacho, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P.

**CUARTO: COMUNICAR** la presente decisión a través de la secretaría de la subsección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial y del Consejo de Estado, según Circular C011 de 31 de marzo de 2020, expedida por la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**QUINTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia y previa anotación en el sistema, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**  
Magistrada