



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

Bogotá D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

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

**AUTO No. 35**

|             |  |
|-------------|--|
| ASUNTO:     | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD           |
| REFERENCIA: | 2500023150002020-02198-00                |
| ENTIDAD:    | <b>MUNICIPIO DE GRANADA</b>              |
| ACTO:       | <b>DECRETO 051 DE 30 DE MAYO 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 051 de 30 de mayo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA LA DECLARATORIA DE LA CALAMIDAD PÚBLICA, SE MODIFICAN LAS MEDIDAS SANITARIAS Y LINEAMIENTOS PARA LA PREPARACIÓN, RESPUESTA Y ATENCIÓN POR RIESGOS DEL COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", expedido por el alcalde del municipio de Granada, para realizar el control inmediato de legalidad de conformidad con los artículos 135 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Previo a tomar la decisión que corresponda, se procede a realizar el siguiente análisis:

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

En virtud del comunicado expedido el 11 de marzo de 2020 por el Director de la Organización Mundial de la Salud, que se catalogó el brote del COVID-19 como pandemia 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", la cual fue prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020 a través de Resolución No. 844 de 26 de mayo de 2020.

Adicionalmente, para conservar el orden público, mediante Decreto No 418 de 17 de marzo de 2020<sup>1</sup>, el presidente de la Republica 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 el Decreto No. 420 de 18 de marzo de 2020<sup>2</sup>, estableció directrices

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

<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"

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...” 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”. Medidas que fueron ampliadas hasta el 1º de julio de 2020 mediante los Decretos 531 de 8 de abril de 2020, 593 de 24 de abril de 2020, 636 de 6 de mayo de 2020, 689 de 22 de mayo de 2020 y 749 de 28 de mayo de 2020.

## **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 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 “reformar, 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 legislativo 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, como quiera que “por la urgencia y gravedad de la crisis y por la

---

<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”

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

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 extraordinarias para expedir decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19.

### **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 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.

### **4. Del acto remitido para control inmediato de legalidad**

En virtud de las facultades conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, las Leyes 715 de 2001 –art. 44–, 1523 de 2012, 1801 de 2016 y el Decreto 780 de 2016, así como también, atendiendo la prórroga de la emergencia sanitaria prevista en la Resolución 844 de 26 de mayo de 2020, el alcalde de Granada expidió el Decreto 051 de 30 de mayo de 2020, en la cual ordenó:

“ARTICULO PRIMERO: Prorrogar hasta el 31 de agosto de 2020 la emergencia sanitaria y, por ende, la situación de CALAMIDAD PÚBLICA en el municipio de Granada Cundinamarca, para adelantar las acciones para la respuesta y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

ARTICULO SEGUNDO: Activar con carácter permanente el Consejo Municipal de Gestión de Riesgos CMGR

ARTICULO TERCERO: Suspender todo tipo de eventos masivos en el municipio (sociales, deportivos, culturales, cívicos religiosos, políticos, asociativos, de juntas de acción comunal entre otros), programados tanto por entidades públicas como privadas, hasta tanto se levante la emergencia sanitaria por parte del Gobierno Nacional y Departamental.

Parágrafo Primero: La Secretaria de Gobierno se abstendrá de otorgar los permisos correspondientes a partir de la fecha de expedición del presente Decreto y tomará las

medidas que correspondan por intermedio de la Policía Nacional para suspender y cancelar cualquier evento masivo superior a 20 personas en el Municipio.

Parágrafo Segundo: Prohibir toda reunión y/o actividad que convoque población vulnerable como adultos mayores, discapacitados y niños, niñas y adolescentes,

Parágrafo tercero: La Secretaria de Gobierno no podrá otorgar permisos para ampliación de horario a ningún establecimiento público durante la vigencia del presente Decreto.

ARTICULO CUARTO: Extender hasta el 31 de agosto de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para menores de 18 años y las personas mayores de 70 años, con excepción de la salida a realizar actividad física conforme a los horarios y días establecidos por el Municipio y hasta tanto el Gobierno Nacional declare el levantamiento de la declaratoria de emergencia por el coronavirus COVID-19.

(...)

ARTICULO QUINTO: Suspender la atención presencial al público en las instalaciones del palacio municipal; por lo que se abren los siguientes canales de comunicación y atención virtual para atención al público:

(...)

ARTICULO SEXTO: Prohibir temporal y excepcionalmente el expendio o venta y consumo de bebidas embriagantes en toda la jurisdicción del municipio de Granada Cundinamarca, las 24 horas de los días: sábados, domingos y días festivos, desde el 1 de junio de 2020 hasta el 31 de agosto de 2020. Esta disposición se adopta en ejercicio de la función de policía de que están investidos los alcaldes municipales

(...)

ARTICULO SÉPTIMO: Aislamiento obligatorio: Toda persona nacional y/o extranjera que llegue de fuera del país o lugar de frontera o que haya tenido contacto con alguien proveniente del exterior en los últimos dos meses se encuentra obligado a cumplir con el aislamiento de catorce (14) días.

(...)

ARTICULO OCTAVO: Disponer el cierre total y temporal de los espacios de uso deportivo, religioso, cultural y turístico públicos y privados en el territorio (parques eco turísticos, polideportivos, canchas, casa de la cultura, escuelas de formación artística y cultural), hasta tanto se levante la emergencia sanitaria por parte del Gobierno Nacional y Departamental.

ARTICULO NOVENO: Prohibir la habilitación de los siguientes espacios o actividades presenciales:

1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.
2. Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas, billares, casinos, bingos y terminales de juego de video.
3. Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.
4. Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.
5. Cines y teatros.
6. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.
7. Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones o reuniones.

ARTICULO DECIMO: Conminar a los asociados de las empresas de transporte público y a los propietarios de vehículos que prestan servicios de transporte a que realicen la

desinfección y limpieza de los buses y vehículos a la llegada y salida del municipio, so pena de imposiciones de sanciones por desacato.  
(...)"

## 5. Caso concreto

En el presente asunto, el alcalde de Granada, en virtud de la prórroga de la emergencia sanitaria dispuesta en la Resolución 844 de 26 de mayo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, acudió a las facultades contenidas en el artículo 315 de la Constitución Política y las Leyes 715 de 2001, 1523 de 2012 y 1801 de 2016, para (i) prorrogar hasta el 31 de agosto de 2020 la emergencia sanitaria y la situación de calamidad pública en ese municipio, (ii) Activar con carácter permanente el Consejo Municipal de Gestión de Riesgos y (iii) ordenó medidas sanitarias, tales como:

- Suspende los eventos masivos
- Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio para los menores de edad, mayores de 70 años y extranjeros que lleguen al municipio.
- Suspende la atención al público en la alcaldía.
- Prohibir el consumo de bebidas alcohólicas.
- Cerrar los espacios destinados para uso deportivo, religioso, cultural y turístico públicos y privados.
- Prohibir la apertura de establecimientos comerciales gastronómicos y de entretenimiento.

De las medidas enlistadas, se observan que estas corresponden a instrucciones que el alcalde de Granada ordenó para efectos de conjurar la emergencia sanitaria decretada con ocasión del COVID-19 (prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020), las cuales implementó en virtud de las atribuciones que el marco constitucional, legal y reglamentario le otorga como primera autoridad administrativa del municipio, para el ejercicio de la función de policía<sup>5</sup> (art. 315, C.P., Leyes 715/2001, 1523/2012 y 1801/2016). De igual forma, los motivos que fundamentan tales órdenes no se encuentren fundamentadas en un decreto legislativo expedido por el presidente de la República y sus ministros.

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 procede frente a aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de funciones administrativas, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción. Luego, como el acto expedido por el alcalde de Granada no desarrolla un decreto legislativo expedido por el presidente de la República en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, dicho acto no es pasible de control conforme lo indican las normas en cita.

---

<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."

En consecuencia, el despacho no avocará conocimiento del Decreto No. 132 de 18 de mayo de 2020, expedido por el alcalde de Madrid, sin embargo, se advierte que estas consideraciones no impiden que la legalidad de ese acto, pueda ser controvertida a través de otro medio de control que disponga la Ley 1437 de 2011.

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

### RESUELVE

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento del Decreto No. 051 de de 30 de mayo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA LA DECLARATORIA DE LA CALAMIDAD PÚBLICA, SE MODIFICAN LAS MEDIDAS SANITARIAS Y LINEAMIENTOS PARA LA PREPARACIÓN, RESPUESTA Y ATENCIÓN POR RIESGOS DEL COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, expedido por el alcalde del municipio de Granada, para efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 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 Granada, la cual se realizará a través de la secretaría de la subsección E, por medio de correo electrónico previsto por la autoridad departamental, 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