



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

**Radicado No:** 25000-23-15-000-**2020-02148**-00  
**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad  
**Autoridad:** MUNICIPIO DE COGUA  
**Norma:** Decreto 59 del 31 de mayo de 2020

El asunto de la referencia fue asignado a este Despacho con el fin de realizar el control inmediato de legalidad al Decreto 59 del 31 de mayo de 2020, proferido por la Alcaldesa Municipal de Cogua, Cundinamarca, *“POR EL CUAL SE IMPARTEN ÓRDENES E INSTRUCCIONES NECESARIAS PARA DAR CONTINUIDAD AL AISLAMIENTO OBLIGATORIO FRENTE A LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE COGUA”*.

Al respecto se advierte que esta Corporación carece de competencia para tramitar y decidir el asunto, de acuerdo con las siguientes,

**CONSIDERACIONES**

La Alcaldesa Municipal de Cogua, Cundinamarca, expidió el Decreto 059 del 31 de mayo de 2020 en ejercicio de sus facultades previstas en los artículos 315 de la Constitución y 14 y 202 de la 1801 de 2016, así como de la Ley 1523 de 2012, y con fundamento en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que declaró la emergencia sanitaria a causa de la enfermedad COVID-19 - prorrogada a través de la Resolución 844 del 26 de mayo del mismo año, y en desarrollo del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades ordinarias administrativas y de policía impartió instrucciones con ocasión de la emergencia sanitaria actual y para mantener el orden público.

## Competencia sobre el control inmediato de legalidad

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 dispone:

**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.

Conforme lo señalado en el numeral 14 del artículo 151 ibídem a los Tribunales Administrativos les corresponde conocer en única instancia “[d]el 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”.

El artículo 215 de la Constitución Política autorizó al señor Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Así mismo, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, “[p]or la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”, establece lo siguiente:

**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 (Destacado fuera del texto original).

Ahora bien, revisado el contenido del Decreto 059 del 31 de mayo de 2020, se observa que el mismo no fue proferido en desarrollo de algún Decreto Legislativo expedido en el marco de los estados de emergencia económica, social y ecológica declarados por el Gobierno Nacional mediante los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo del mismo año, en los términos del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011.

Si bien es cierto en la parte considerativa del Decreto objeto de control la Alcaldesa de Cogua menciona algunas directrices impartidas por otras autoridades con relación al estado de emergencia, lo cierto es que únicamente lo hizo a modo de antecedente, pero no constituye ejecución o desarrollo de alguno de los decretos legislativos expedidos con ocasión de la declaración del estado de emergencia.

Debe resaltarse que el objeto del control inmediato de legalidad es la realización de un análisis *jurídico-procesal* por parte de la Autoridad Contenciosa Administrativa sobre un determinado acto administrativo de carácter general que se expida con ocasión y desarrollo a un **estado de excepción y/o de emergencia económica, social y ecológica** en todo el territorio Nacional.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del mencionado Decreto Municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que corresponde al ejercicio de las atribuciones ordinarias y propias de una autoridad administrativa del orden municipal en desarrollo de un Decreto del Presidente de la República que fue expedido en el ejercicio de sus facultades ordinarias de policía y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el estado de excepción y sus desarrollos.

Es pertinente señalar que en los artículos 5º, 9º y 12º del Decreto Municipal en comento se implementan los protocolos de bioseguridad establecidos en la Resolución No. 666 de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y

Protección Social. Dicha Resolución Ministerial fue proferida en virtud de las facultades proferidas mediante el Decreto Ley 539 de 2020, el cual en su artículo 1° asigna a dicho Ministerio la labor de *"determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19"* y en su artículo 2° dispone que las autoridades territoriales están sujetas a dichos protocolos de bioseguridad y les ordena vigilar su cumplimiento.

En criterio de este Despacho, las medidas adoptadas por la Alcaldesa Municipal de Cogua, Cundinamarca, constituyen un desarrollo del Decreto Legislativo 539 de 2020. No obstante, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en auto del 23 de junio del año en curso, por el cual se decidió un recurso de súplica en el proceso 2020-01 644 en un asunto similar al presente, consideró que dichas disposiciones no constituyen desarrollos del Decreto Legislativo. En el auto en comentario expresó:

Es decir que, en dicho párrafo, el alcalde municipal no toma decisión alguna, sino que se limita a repetir, a manera de **instrucción**, como anuncia el epígrafe del mismo decreto, las medidas ya tomadas por la autoridad del orden nacional.

Sin embargo, en modo alguno desarrolla dichas medidas, ni las amplía, ni las restringe. Es decir que la decisión no trasciende a las de las autoridades nacionales, sino que únicamente ordena cumplirlas, a modo de difusión o reiteración.

En otras palabras, si se suprime el párrafo primero del artículo 4° del decreto municipal 049 de 2020, ningún efecto se produce sobre las exigencias respecto de "los protocolos de bioseguridad, establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, ni las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

Así, el párrafo aludido por el recurrente es meramente **instructivo**, por lo que no se comparte la apreciación de que desarrolla disposiciones legislativas, por el solo hecho de que ordene el cumplimiento de un decreto legislativo en el municipio de Bojacá.

Así las cosas, en acatamiento del precedente de la Sala Plena de este Tribunal, se dispondrá no dar trámite al Control Inmediato de Legalidad en el presente asunto.

En este punto es importante aclarar que el hecho de en esta actuación no se avoque el conocimiento del control de legalidad del decreto en

mención, no implica que frente a este haya operado la cosa juzgada, 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 el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Por lo anterior, al no cumplirse los requisitos mínimos necesarios establecidos por las normas en cita para adelantar el proceso previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho se abstendrá de dar inicio al procedimiento del control inmediato de legalidad respecto del Decreto 059 del 31 de mayo de 2020, proferido por la Alcaldesa Municipal de Cogua, Cundinamarca.

En mérito de lo expuesto, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO: ABSTENERSE** de dar trámite al control inmediato de legalidad respecto del Decreto 059 del 31 de mayo de 2020, proferido por la Alcaldesa Municipal de Cogua, Cundinamarca.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo procederán los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

**TERCERO:** Atendiendo las medidas adoptadas por el H. Consejo Superior de la Judicatura a través de los Acuerdos PCSJA20 11517, 11521, 11526, 11532, 11546, 11549, 11556 y 11567 de 2020, en virtud de las cuales la administración de justicia viene ejerciendo sus funciones de forma remota y a través de medios digitales, se hace necesario adelantar todas las actuaciones que se deriven de esta providencia a través de los medios electrónicos, tal como se contempla en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, por la Secretaría de las Subsecciones E y F de la Sección Segunda, **NOTIFÍQUESE** la presente providencia a la Alcaldesa de Cagua y al Agente del Ministerio Público por el medio más eficaz.

**CUARTO:** Por Secretaría de las Subsecciones E y F de la Sección Segunda, **FÍJESE** por la página web de la Rama Judicial ([www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)) en la sección denominada “medidas COVID19”, un **AVISO** por el término de tres (03) días, para los fines pertinentes.

**QUINTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS**  
Magistrada