



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de agosto de dos mil veinte (2020).

<b>MAGISTRADO PONENTE</b>	<b>ALFONSO SARMIENTO CASTRO</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>RADICACION</b>	25000-23-15-000-2020-02576-00
<b>ASUNTO</b>	DECRETO 280 DE 1° DE AGOSTO DE 2020
<b>AUTORIDAD</b>	MUNICIPIO DE CHIA

**AVOCA CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

Se pronuncia el Tribunal, a través del Despacho sustanciador, sobre la viabilidad de asumir el Control Inmediato de Legalidad del decreto No. 280 de 1° de agosto de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Chía, Departamento de Cundinamarca, conforme lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA.

**I. ANTECEDENTES**

- El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, establece que las medidas de carácter general 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.

Asimismo, dispone que las autoridades competentes enviarán los actos administrativos que expidan a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. En caso de no efectuarse el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

- El artículo 151 del CPACA, numeral 14, determinó que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos, en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar de su expedición.

- El pasado 11 de marzo de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud -OMS- en rueda de prensa sobre COVID-19, anunció que el brote del virus se consideraba una pandemia ante “los alarmantes niveles de propagación y gravedad, como por los alarmantes niveles de inacción”.

- Atendiendo lo anterior, el Ministerio de Salud y de la Protección Social expidió la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, la cual declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020». Además, ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus). Medida prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020, por medio de la Resolución 844 de 26 de mayo de 2020.

- Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia, ante el surgimiento de la pandemia COVID-19. Así mismo, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se tomó igual decisión y por el mismo término del decreto que le antecede.

- Igualmente, a través de los Decretos 457 de 22 de marzo, 531 de 8 de abril, 536 de 11 de abril, 593 de 24 de abril, 636 de 6 de mayo de 2020, 749 de 28 de mayo de 2020 el cual se modificó mediante el Decreto 878 de 25 de junio de 2020, 990 de 9 de julio y 1076 de 28 de julio de 2020, el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público; y ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de toda la población en el territorio nacional, y a los gobernadores y alcaldes tomar las medidas necesarias para su cumplimiento.

- Adicionalmente, el presidente de la Republica, junto con los ministros encargados, entre otros, expidió el **Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020**, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*

- El 1° de agosto de 2020, el alcalde municipal de Chía, Cundinamarca expidió el Decreto No. 280, *“Por el cual se reglamentan normas proferidas por el Gobierno Nacional dirigidas a contener y mitigar la emergencia sanitaria generada por la*

*pandemia del coronavirus COVID-19 y se imparten instrucciones para el mantenimiento del orden público en el municipio de Chía”*

- Seguidamente, el 9 de agosto de 2020, mediante Decreto 283 de 2020, el alcalde municipal de Chía modificó las medidas administrativas relativas al pico y cedula, adoptadas en el Decreto 280 de 1° de agosto de 2020.

- Por acta individual de reparto del 13 de agosto del año en curso, se asignó al Despacho del magistrado ponente el estudio del Decreto 280 de 1° de agosto de 2020.

- Por su parte, el estudio del eventual control inmediato de legalidad del Decreto 283 de 9 de agosto de 2020 fue repartido al Despacho del Magistrado Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón, quien dispuso su remisión a este Despacho por habersele asignado inicialmente el conocimiento del decreto 280 de 1° de agosto/20, acto administrativo original modificado por aquel.

## II. CONSIDERACIONES

En lo que atañe a la procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala Plena del H. Consejo de Estado consideró en su oportunidad:

*“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del 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.”<sup>1</sup>*

De lo anterior infiere el Despacho que se excluyen del control inmediato de legalidad los decretos dictados por las autoridades territoriales que:

i) Fueron expedidos con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción, en el caso particular, Decreto Legislativo No. 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

ii) Aun cuando se fundamenten en los Decretos Legislativos No. 417 ó 637 de 2020, se dictaron con posterioridad a la expiración de su vigencia.

---

<sup>1</sup> La anterior posición fue reiterada por la Sección Primera de la Alta Corporación en sentencia del 26 de septiembre 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

iii) Aunque comportan el ejercicio de función administrativa e invocan algún decreto legislativo, su contenido no desarrolla el estado de excepción declarado conforme al artículo 215 de la Constitución Política de Colombia.

iv) Se dictaron en ejercicio del poder extraordinario de policía atribuido a los gobernadores y alcaldes, como autoridades territoriales, establecido en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)<sup>2</sup>, o en ejercicio de sus facultades generales ordinarias constitucionales o legales.

Ahora bien, un primer análisis meramente formal del Decreto 280 del 1° de agosto de 2020; en tanto que su examen de fondo, si fuera procedente, deberá efectuarlo la Sala Plena de la Corporación; permite al Despacho formular las siguientes conclusiones:

- El decreto fue emitido por el alcalde de Chía, Cundinamarca, como jefe de la administración local y representante legal, invocando el ejercicio de las facultades administrativas otorgadas por el artículo 215 de la Constitución Política, los artículos 91 y 93 de la Ley 136 de 1994, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 y el Decreto Nacional 1076 de 2020.
- En los considerandos del acto administrativo se expusieron como fundamento varias disposiciones normativas consagradas en la **Ley 1523 de 2012**, *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones”*. Igual que las de la **Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y de Convivencia Ciudadana**.
- Resaltó que el Ministerio de Salud y protección Social por Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID 19 y adoptó medidas sanitarias para prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.
- Igualmente expuso que, mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, se declaró el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario. Así mismo, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se tomó igual decisión por el mismo término.
- Destacó también que a través de los Decretos 457 de 22 de marzo, 531 de 8 de abril; 536 de 11 de abril; 593 de 24 de abril; 636 de 6 de mayo de 2020; 749 de 28 de mayo de 2020, modificado mediante el Decreto 878 de 25 de junio de 2020; 990 de 9 de julio

y 1076 de 28 de julio de 2020, el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público; y ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de toda la población en el territorio nacional, como a los gobernadores y alcaldes tomar las medidas necesarias para su cumplimiento.

- Aunque omite hacerlo en su encabezado menciona en sus considerandos el Decreto Legislativo **491** del 28 de marzo de 2020, a través del cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas, y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Con fundamento en las consideraciones expuestas previamente, el Decreto examinado adoptó las siguientes medidas:

- i) Prolongación del aislamiento preventivo y garantías de movilización en el municipio de Chía.
- ii) Medidas especiales para la movilidad en la prestación de servicios de salud.
- iii) Restricciones de movilidad.
- iv) Garantías para el personal médico y del sector salud.
- v) Toque de queda.
- vi) Regulación de actividades no permitidas.
- vii) Medidas sanitarias para garantizar las operaciones de los establecimientos comerciales, museos y bibliotecas.
- viii) Medidas sanitarias para garantizar el servicio de la función pública.
- ix) Medidas sanitarias para garantizar las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado.
- x) Medias especiales para resguardos indígenas.
- xi) Términos para la atención de solicitudes.
- xii) Ampliación de términos para atender las peticiones.
- xiii) Levantamiento de la medida de suspensión de términos de las actuaciones administrativas.

Por su parte, el Decreto 283 de 9 de agosto de 2020, *“Por medio del cual se modifica un inciso del párrafo segundo del artículo 4 del decreto, el inciso primero del artículo 11 del decreto municipal 280 del 5 de agosto de 2020 y se dictan otras disposiciones”*, como se indica, se limitó a modificar un aparte del Decreto 280 de 1° de agosto de 2020, más exactamente en las disposiciones del tránsito de personas en el Municipio de Chía.

Así las cosas, advierte la Sala que tanto el Decreto No. 280 de 1° de agosto, como el 283 de 9 de agosto, ambos de 2020, constituyen actos administrativos de carácter general, pues regulan aspectos comunes relacionados con el control de una emergencia sanitaria nacional y van dirigidos a todos los habitantes de la circunscripción geográfica del municipio de Chía, no definen ninguna situación particular, y los expidió la autoridad territorial competente, el alcalde municipal de Chía, Cundinamarca.

Ahora, aun cuando la parte considerativa del Decreto principal No. 280 de 2020, mencionó entre otras normas, la regulación nacional de excepción fijada en los Decretos legislativos 417, 491 y 637 de 2020, respectivamente, luego de realizar las siguientes precisiones, estima necesaria determinar la vigencia de estas normas, a efectos de verificar si el acto administrativo objeto de análisis se encuentra ajustado o no, a dicha temporalidad.

El Capítulo 6 de la Constitución Política, a través de los artículos 212, 213 y 215 estableció los Estados de Excepción como facultades extraordinarias del Presidente de la República para afrontar circunstancias específicas, en caso de conflictos internacionales, grave perturbación del orden público, o amenaza del orden económico, social y ecológico del país; estados independientes pero compatibles entre sí, es decir, que su declaratoria y las medidas que los desarrollen deben adoptarse de manera separada, sin que esto impida la declaratoria simultánea de varios estados de excepción.

Por su parte, la Ley Estatutaria 137 de 1994, definió el Estado de Excepción como un régimen de legalidad, en el cual no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración en el que debe garantizarse el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Ahora bien, el artículo 215 Superior, dispuso que el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando se presenten circunstancias que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, distintas a las establecidas en los artículos 212 y 213 de la misma normativa. En virtud de esta situación de excepcionalidad, el Gobierno queda autorizado para adoptar las medidas estrictamente necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, las cuales deben responder a criterios de proporcionalidad, necesidad y conexidad, además de ajustarse a un límite temporal preciso.

A su vez, el artículo 215 de la Constitución Política revistió con fuerza de ley a los decretos dictados con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia, razón por la cual los denominó Decretos Legislativos y estableció para ellos dos clases de control

automático, a saber: uno de carácter político atribuido al Congreso, y otro de carácter constitucional o jurídico a cargo de la Corte Constitucional.

Por su parte, la Ley 137 de 1994 consagró, a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, el control jurisdiccional de legalidad de las decisiones de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, norma replicada en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, cuyo contenido permite entenderlo como un medio de control autónomo, oficioso, atado a un procedimiento reglado.

Descendiendo al caso concreto, recuerda el despacho que el Decreto No. 280 de 1° de agosto de 2020, modificado por el Decreto N° 283 de 9 de agosto de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Chía, Cundinamarca, consideraron fundarse en los Decretos Legislativos No. 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo de 2020, dictados por el Ejecutivo Nacional “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de cada decreto.

Atendiendo lo anterior, advierte el Despacho que el estado excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020, estuvo vigente desde el 17 de marzo de 2020<sup>2</sup>, hasta el 16 de abril de la presente anualidad. Por su parte, el Decreto 637 de 2020, rigió entre el 6 de mayo de 2020 hasta el 6 de junio de la misma anualidad.

Ahora, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República, con su gabinete ministerial, expidió el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, a través del cual adoptó las medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades Públicas y los particulares que cumplan las funciones Públicas, y tomó medidas para la protección laboral de los trabajadores y de los contratistas de prestaciones de servicios de las entidades públicas.

Así las cosas, aunque el acto administrativo principal examinado enunció en su parte considerativa que se expidió conforme a los Decretos Legislativos 417, 491, y 637 de 2020, respectivamente, en realidad, las medidas adoptadas por el Alcalde Municipal de Chía, Cundinamarca, en el Decreto No. 280 del 1° de agosto de 2020, modificadas el 9 de agosto de la misma anualidad por el Decreto 283 de 2020, no guardan relación temporal con la vigencia de los estados de Emergencia, Económica, Social y Ecológica,

---

<sup>2</sup> DIARIO OFICIAL AÑO CLVI N. 51259 17 DE MARZO 2020 PAG. 1, consulta realizada en el portal web del Sistema Único de Información Normativa del Estado Colombiano, **Suin-juriscol**, implementado por la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038962>

declarados a través de los Decretos 417 y 637 de 2020, porque en su fecha de expedición ya no regía ningún estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional, entonces mal podían desarrollarlos.

En consecuencia, bajo las consideraciones esbozadas con antelación, el Despacho resolverá no avocar conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 280 de 1° de agosto de 2020, ni del decreto modificatorio, Decreto 283 de 9 de agosto de 2020, ambos expedidos por el alcalde municipal de Chía, Cundinamarca, en atención a que ambos actos administrativos se emitieron por fuera de la órbita temporal que faculta a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, como a esta Corporación, por el artículo 136 del CPACA, para avocar el examen del control inmediato de legalidad.

Finalmente, para el Despacho la invocación de los decretos legislativos que declararon los estados de excepción como fundamento de las medidas tomadas por razón de la pandemia, que no regían para la fecha de su expedición y que por su carácter excepcional resulta inconveniente e innecesario citar, junto con leyes ordinarias como la propia para riesgos y desastres y el Código de Policía, aunque puede llamar a confusión y constituir una contradicción normativa, permite decantar con mayor firmeza la improcedencia del control inmediato de legalidad, pues frente a su conformidad o no carece de competencia el Tribunal, salvo por acción de los medios ordinarios de control.

Sin perjuicio de lo anterior, advierte el Despacho que la decisión de no avocar conocimiento del Decreto No. 280 de 1° de agosto de 2020 y del Decreto 283 de 9 de agosto del mismo año, expedidos por el alcalde del Municipio de Chía, por vía del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA, tomada en este evento, no tiene el efecto jurídico de sustraerlo del control judicial ordinario de legalidad como acto administrativo. Así lo precisó la Sala Plena del Consejo de Estado al sostener que incluso en los eventos que se analice la legalidad del acto a la luz del control inmediato de legalidad, esta circunstancia no lo reviste de intangibilidad jurídica que impida su análisis por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a través de los medios de control ordinarios establecidos.

En consecuencia, el Despacho

## RESUELVE

**PRIMERO: NO AVOCAR** el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 280 de 1° de agosto de 2020 y del Decreto N° 283 de 9 de agosto de 2020, emitidos por el alcalde del Municipio de Chía (Cundinamarca), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



**SEGUNDO: Notificar personalmente**, por correo electrónico, la presente decisión, al Alcalde de Chía y a la Agente del Ministerio Público asignado a este asunto, a través de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación.

**TERCERO:** Ordenar la publicación de esta providencia en el portal web o página electrónica de la Rama Judicial, en el *link* asignado para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; como su comunicación por escrito a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**CUARTO:** En firme este auto, **REMÍTASE** la totalidad de la actuación a la Secretaría General del Tribunal para su archivo definitivo y constancias del caso, mediante oficio, dejando copia de esta en la Secretaría de la Sección Tercera.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ALFONSO SARMIENTO CASTRO**  
Magistrado