



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá D. C., veintisiete (27) de julio de dos mil veinte (2020)

**Magistrada Ponente:** Dra. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ  
**Medio de Control:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Expediente:** 25000-23-15-000-2020-00378-00  
**Asunto:** DECRETO No. 039 DEL 25 DE MARZO DE 2020 DE LA  
ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLETA -  
CUNDINAMARCA

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

---

La Alcaldía Municipal de Villeta - Cundinamarca por medio de correo electrónico, remitió a esta Corporación copia del Decreto No. 039 del 25 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara la calamidad pública, por el riesgo, derivado de la situación epidemiológica causada por el virus COVID 19 (CORONAVIRUS) en el Municipio de Villeta Cundinamarca”*, a fin de que se surtiera su control inmediato de legalidad.

**I. ANTECEDENTES**

**1. EL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

El Decreto No. 039 del 25 de marzo de 2020 del Municipio de Villeta - Cundinamarca dispone:

*“CONSIDERA QUE:*

- 1. Que, en el mes de diciembre de 2019, la Organización Mundial de Salud - OMS-, informó sobre la ocurrencia de casos de Infección Respiratoria Aguda Grave (IRAG) causada por un brote de enfermedad por coronavirus (Coronavirus Disease 2019, -COVID19-), en Wuhan (China).*
- 2. Que según lo indica la OMS, los coronavirus son una extensa familia de virus que pueden causar enfermedades tanto en animales como en humanos. En los humanos, se sabe que varios coronavirus causan infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado común hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y el síndrome respiratorio agudo severo. (SRAS).*
- 3. Que la COVID- 19, es una enfermedad infecciosa causada por el coronavirus que se ha descubierto recientemente. Tanto el nuevo virus como la enfermedad eran desconocidos antes de que estallara el brote de Wuhan (China), en diciembre de 2019.*

4. *Que de acuerdo a las investigaciones realizadas a la fecha por la OMS, se estima que: i) el período de incubación de la COVID-19 oscila entre 1 y 14 días; u) en general se sitúa en torno a cinco días; (iii) una persona puede contraer la COVID-19 con contacto con otra que esté infectada por el virus y; (iv) la enfermedad puede propagarse de persona a persona a través de las gotículas procedentes de la nariz y la boca que salen despedidas cuando una persona infectada tose o exhala. Estas gotículas caen sobre los objetos y superficies y luego se tocan los ojos, la raíz y la boca. También pueden contagiarse si inhalan las gotículas que haya esparcido una persona con COVID-19 al toser o exhalar. Por eso se recomienda mantenerse a más de 2 metros de distancia de una persona que se encuentre enferma.*

5. *Que el 30 de enero del año en curso, la Organización Mundial de la Salud, ante la situación epidemiológica por el nuevo coronavirus, declaró la emergencia en salud pública de importancia internacional.*

6. *Que, al 13 de marzo de 2020, en la Región de las Américas, se han notificado 2.051 casos de COVID-19 de 28 países y cuatro (4) territorios/regiones francesas de ultramar y 43 personas fallecidas (...)*

7. *Que luego del anuncio de la Organización Mundial de la Salud, de aumentar en el nivel de riesgo en el mundo a muy alto y según los reportes de casos en la Región de las Américas, el Ministerio de Salud cambió el nivel de riesgo a alto en Colombia.*

8. *Que el 11 de marzo del año en curso, la Organización Mundial de la Salud, ante la situación epidemiológica por el nuevo coronavirus, declaró la Pandemia Global.  
(...)*

12. *Que al tenor de lo dispuesto en el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

13. *Que los artículos 12, 57, 58 y 65 de la Ley 1523 del 24 de abril de 2012, “Por la cual se adopta la política de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones, establecen:  
(...)*

15. *Que el numeral 44.3.5 del Artículo 44 de la Ley 715 de 2001, establece como competencia a cargo de los municipios, (...)*

16. *Que según el Artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el municipio y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión de riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.*

17. *Que el artículo 1° de la Ley 1523 de 2012 señala que la Gestión del Riesgo de Desastres, (...)*

(...)

20. *Que el Presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en lo relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del “Coronavirus COVID -19”.*

21. *Que el Departamento de Cundinamarca expidió los Decretos No. 137 de 12 de marzo y 140 del 16 de marzo de 2020, por medio de los cuales se declaró la alerta amarilla y la situación de calamidad pública en el Departamento, respectivamente; todo en torno a contener y generar las herramientas administrativas necesarias para la contención, manejo y respuesta ante la crisis generada por la pandemia.*

(...)

*Que en mérito de lo expuesto se,*

### **DECRETA**

**ARTÍCULO 1.** *Declarar la Situación de Calamidad Pública en el municipio de Villeta Cundinamarca, conforme lo expuesto en la parte motiva del presente decreto.*

**ARTÍCULO 2.** *Mantener activo de forma permanente el Consejo de Gestión del Riesgo municipal, hasta tanto (sic) el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal determine del (sic) el cambio o desaparición de las condiciones que dieron origen a la presente declaratoria.*

**ARTÍCULO 3.** *Remitir copia del presente Decreto a las autoridades competentes.*

(...)”

## **2. TRÁMITE PROCESAL**

Por auto del 1° de abril de 2020 el Despacho Sustanciador avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad de la referencia, ordenó a la Secretaría de la Sección Cuarta de este Tribunal que fijará un aviso por el término de 10 días en el portal web de la Rama Judicial a fin de dar a conocer esta actuación y que cualquier ciudadano pudiese intervenir y de igual manera que se oficiará al Alcalde del municipio de Villeta-Cundinamarca para que en el término de 5 días enviara los antecedentes administrativos y demás fundamentos que considerara pertinentes en relación al Decreto No. 039 del 25 de marzo de 2020.

Cumplido lo anterior, en auto del 29 de abril de 2020, el Despacho Sustanciador ante la falta de respuesta del Municipio de Villeta para que allegara los antecedentes administrativos del Decreto 039 de 25 de marzo de 2020, dispuso correr traslado al Ministerio Público por el término de 10 días, para que rindiera su concepto, para lo cual se señaló que era del caso remitirle toda la información relacionada con el

proceso; no obstante, el referido municipio mediante correo electrónico del 21 de mayo de 2020 allegó a este proceso los antecedentes administrativos solicitados, específicamente, copia de los Decretos 033 de 2020, 035 de 2020, 036 de 2020, 037 de 2020 y 038 de 2020, y de los Decretos Departamentos 137 y 140 de 2020.

### **3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuradora 131 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá, delegada ante el Despacho de la Magistrada Ponente, en correo electrónico del 11 de mayo de 2020 rindió concepto, señalando que considera que el Decreto No. 039 del 25 de marzo de 2020 de Villeta - Cundinamarca no es pasible del medio de control inmediato de legalidad, por cuanto si bien cita el Decreto 417 de 2020, las medidas adoptadas por el municipio se decretaron en virtud de lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012 y los Decretos Departamentales de declararon la alerta amarilla, y no en desarrollo de alguno de los decretos legislativos.

Para sustentar lo anterior, señala que las medidas adoptadas por el Alcalde de Villeta encuentran respaldo y desarrollan facultades previstas en el artículo 44 de la Ley 715 de 2001; y que muy a pesar que el acto busca prevenir la propagación del COVID 19, solo se limita a cumplir medidas ordinarias de orden nacional y departamental, por lo que confrontada la fundamentación jurídica del acto y las facultades desarrolladas e invocadas por el Alcalde, es forzoso concluir que corresponden a las facultades contenidas en la Ley 1523 de 2012.

Aduce que el decreto municipal no puede ser objeto de examen judicial por cuanto no se expidió como desarrollo de decretos que tengan el carácter de legislativos, por lo tanto, se impone la inhibición para efectuar el control inmediato de legalidad.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **COMPETENCIA**

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en única instancia, por disposición del numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **MARCO NORMATIVO Y JURÍSPRUDENCIAL**

El artículo 215 de la Constitución Política señala:

**Artículo 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.*

*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.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.*

*El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.*

*El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.*

*El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.*

*El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.*

**Parágrafo.** *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se*

*refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.*

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, por medio de la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia, señala:

**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.*

Por su parte el CPACA sobre el control inmediato de legalidad y la competencia de los Tribunales Administrativos para asumir su conocimiento prevé:

**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.*

**Artículo 151. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia.** *Los 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.*

(...)"

Conforme las normas en cita los Tribunales Administrativos conocerán de los controles inmediatos de legalidad de los actos de carácter general expedidos por autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

Sobre la naturaleza del control inmediato de legalidad el Consejo de Estado señaló<sup>1</sup>:

“(…)

**1. Características del control inmediato de legalidad**

*El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.*

*El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.*

*En oportunidades anteriores, la Sala<sup>2</sup> ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:*

*a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*

*b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*

*c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*

---

<sup>1</sup> Sentencia del 5 de marzo de 2012 del Consejo de Estado – Sala Plena, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, expediente No. 11001031500020100036900.

<sup>2</sup> Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

*d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.*

*En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.*

*En el último tiempo, la Sala Plena<sup>3</sup> ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.*

*De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución. Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.*

*e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho<sup>4</sup>:*

*“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

*En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”*

---

<sup>3</sup> Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.

- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

<sup>4</sup> Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.



Conforme las normas y la jurisprudencia en cita se deben tener en cuenta 3 presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad: **(i)** el acto administrativo debe ser de carácter general; **(ii)** el acto debió ser expedido en ejercicio de la función administrativa de la autoridad territorial; y **(iii)** el acto general debe tener como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción, lo cual se predica respecto de las decisiones adoptadas en desarrollo de decretos legislativos expedidos en virtud del estado de excepción del artículo 215 de la Constitución Política.

### CASO CONCRETO

El 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución No. 385 *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*, habiéndose invocado el ejercicio de las atribuciones contenidas en los artículos 69 de la Ley 1753 de 2015<sup>5</sup>, 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016<sup>6</sup> y 2 del Decreto Ley 4107 de 2011<sup>7</sup>, precisándose que la declaratoria de emergencia sanitaria se realizó respecto de todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, la cual podría finalizar antes, si desaparecen las causas que le dieron origen, o también podría prorrogarse si las causas persisten o se incrementan.

Ante la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) del brote denominado COVID 19 (CORONAVIRUS) el Presidente de la República, en aplicación del artículo 215 de la Constitución Política y de lo dispuesto

---

<sup>5</sup> **“Artículo 69 de la Ley 1753 de 2015. Declaración de emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos.** El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.

En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema. Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan.”

<sup>6</sup> **“Artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016. Medidas sanitarias.** Con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control:

(...)”

<sup>7</sup> **“Artículo 2 del Decreto Ley 4107 de 2011. Funciones.** El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes:

(...)”

en la Ley 137 de 1994<sup>8</sup>, mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo del 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, para adoptar las medidas necesarias, conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En el caso que se analiza el Alcalde del Municipio de Villeta – Cundinamarca, ante la situación originada por la pandemia denominada CODIV 19 (CORONAVIRUS) y las medidas adoptadas a nivel nacional y departamental, expidió el Decreto 039 del 25 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara la calamidad pública por el riesgo derivado de la situación epidemiológica causada por el virus COVID 19 (CORONAVIRUS) en el Municipio de Villeta Cundinamarca”*, citando como sustento normativo del acto administrativo, el artículo 315 de la Constitución Política, artículo 2° de la Ley 1751 de 2015, artículos 58 y 65 de la Ley 1523 de 2012, y la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012.

Conforme la jurisprudencia citada en precedencia, se procederá a determinar si el Decreto expedido por el Alcalde de Villeta reúne los requisitos de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad, y si ello es así, si fue expedido conforme los requisitos formales y materiales establecido en la ley, en el marco del estado de excepción decretado por el Presidente de la República a través del Decreto 417 de 2020.

Haciendo una interpretación taxativa del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y siguiendo el derrotero del Consejo de Estado, los actos administrativos que pueden ser objeto del medio de control de inmediato de legalidad son los actos generales expedidos en ejercicio de la función administrativa y que desarrollen los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En el presente caso, el Estado de Excepción, fue adoptado por el Presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que solo se podrá ejercer el control inmediato de legalidad respecto de las disposiciones generales adoptadas por las autoridades territoriales en el marco del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que se expidan en el estado de excepción.

---

<sup>8</sup> “Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia”.

Teniendo en consideración lo anterior, se procederá a analizar si el Decreto 039 del 25 de marzo de 2020 reúne los presupuestos referidos.

**(i) Que se trate de un acto de contenido general**

Conforme el Consejo de Estado, el acto administrativo de contenido general es aquel que tiene indeterminación respecto de los sujetos destinatarios del mismo, pues se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes les crea, extingue o modifica una situación jurídica. Señaló expresamente la Alta Corporación<sup>9</sup>:

“(…)

***Clasificación de los actos administrativos de acuerdo con su contenido particular o general.***

*a) Actos administrativos particulares. Nuestra legislación<sup>2</sup> es especialmente exigente en lo que se refiere a la fundamentación de los actos administrativos de contenido particular. En el artículo 35 del C.C.A. se establece al efecto que “ ... habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que deberá ser motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares”.*

*b) Actos administrativos generales. Respecto de los actos administrativos de carácter general, en razón a su naturaleza y alcance, **por regla general es suficiente tener como motivación en ellos la indicación de sus fundamentos legales y de su objeto**, salvo que exista una disposición en la ley que ordene una motivación diferente, tal como lo precisado la jurisprudencia de esta Corporación*

*La Sala, reitera que los actos administrativos generales son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. Uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración, sin embargo ello no es característico de los mismos ya que lo que los define es «[...] la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto [...]».*

A través del Decreto 039 de 25 de marzo de 2020 se declaró la calamidad pública en el municipio de Villeta y se ordenó mantener activo de forma permanente el Consejo de Gestión de Riesgo Municipal, hasta que el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal determine el cambio o desaparición de las condiciones

---

<sup>9</sup> Sentencia del 5 de julio de 2018 del Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección A, C.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández, expediente No. 110010325000201000064 00 (0685-2010).

que dieron origen a la calamidad pública; por lo que al examinar el contenido del decreto objeto de análisis, que fue transcrito en su integridad en líneas precedentes, se observa que constituye una decisión administrativa de carácter general, pues cobijan a toda la población del municipio de Villeta – Cundinamarca, **por lo que se cumple con el requisito de procedibilidad analizado.**

**(ii) Que el acto administrativo general sea expedido en ejercicio de la función administrativa**

El concepto de función administrativa ha sido desarrollado por el Consejo de Estado<sup>10</sup> como “*aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones*”; y en el presente caso el Decreto 039 de 25 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde de Villeta – Cundinamarca, citando como sustento normativo el artículo 315 de la Constitución Política, que señala las atribuciones de los alcaldes municipales como primera autoridad de policía, entre ellas, conservar el orden público; la Ley 1523 de 2012 que le otorga a los alcaldes como jefes de la administración y conductores del desarrollo local, la responsabilidad directa de la implementación de los procesos de gestión de riesgo en el municipio, incluyendo el conocimiento, la reducción del riesgo y el manejo de desastre; y la Ley 136 de 1994 que a través de su artículo 91 determina las funciones de los alcaldes, **por lo que, el acto administrativo fue expedido en cumplimiento de funciones administrativas.**

**(iii) Que el acto administrativo sea expedido en desarrollo de los decretos legislativos proferidos en estados de excepción**

En los considerandos del acto administrativo se indicó que en virtud de las decisiones adoptadas por la OMS respecto del COVID 19, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la Resolución No. 385 de 2020, por medio de la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional; que el Presidente de la República expidió el Decreto 417 de 2020 por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia, Económica y Social en todo el territorio; que la Ley 1523 de 2012 permite que los gobernadores y alcaldes declaren en sus territorios la calamidad pública; y que a través de los Decretos Nos. 137 del 12 de marzo y 140 del 16 de marzo de 2020 el Gobernador de Cundinamarca declaró en el Departamento la alerta amarilla y la calamidad pública, respectivamente.

---

<sup>10</sup> Sentencia del 11 de mayo de 2020 del Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión No. 10, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Se advierte que el Decreto 039 del 25 de marzo de 2020 citó como su fundamento el artículo 315 de la C.P., la Ley 136 de 1994, la Ley 1523 de 2012, los Decretos Departamentales 137 y 140 de 2020, la Resolución 385 de 2020 y el Decreto 417 de 2020; debiendo precisarse que si bien se invoca el Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por un término de 30 días, no se citó de manera expresa ningún decreto legislativo proferido en virtud de éste, y en esa medida la decisión de declarar la calamidad pública en el Municipio de Villeta se fundamentó en normas ordinarias.

El medio de control denominado control inmediato de legalidad ha sido previsto para realizar un examen de plena jurisdicción a las medidas de carácter general que se adopten en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, en esa medida se tiene que precisar que si bien con fundamento en las circunstancias que implica el COVID-19 el país inicialmente declaró la emergencia sanitaria, y posteriormente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cada una de estas declaraciones tiene implicaciones diferentes.

La emergencia sanitaria, en los términos previstos en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, puede ser declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa, a fin de adoptar acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria.

Por su parte, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, es uno de los estados de excepción previstos en la Constitución Política, más específicamente en el artículo 215, el cual debe ser declarado por el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, a partir de lo cual se dictan decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Es decir, solo a partir de la declaratoria por parte del Presidente de la República del Estado de Excepción de Emergencia, Económica, Social y Ecológica se pueden dictar decretos con fuerza de ley, lo cual no es predicable cuando el Ministerio de

Salud y Protección Social declara una emergencia sanitaria, o cuando los gobernadores y alcaldes declaran una calamidad pública, por lo que debe resaltarse que sólo las medidas de carácter general que se adopten en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, son objeto del control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 del CPACA.

En el marco de los estados de excepción las autoridades territoriales pueden ejercer sus funciones administrativas ordinarias y las facultades extraordinarias establecidas a través de los decretos legislativos proferidos para conjurar la crisis que los generó, por lo que los actos administrativos que se expidan en donde confluyan ambas funciones pueden ser objeto de control inmediato de legalidad, siempre que de manera sustancial se evidencie en el contenido del acto que es desarrollo de los decretos legislativos proferidos en el estado de excepción, es decir, que de forma expresa se indique el decreto legislativo que desarrolla con la decisión adoptada; en ese orden, si la decisión administrativa se expide en el estado de excepción, pero sólo se fundamenta en normas ordinarias y constituye el ejercicio de funciones ordinarias, no serán objeto de control inmediato de legalidad.

La Ley 1523 de 2012 faculta a los gobernadores y alcaldes a decretar situación de calamidad pública en sus jurisdicciones siempre que se den los presupuestos para ello, y si bien en el presente caso el Decreto 039 del 25 de marzo de 2020 declaró la calamidad pública en el municipio de Villeta, se sustentó la decisión adoptada sólo en la norma ordinaria, en los decretos departamentales que declararon la alerta amarilla y la calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca y en la Resolución 385 de 2020 que declaró la emergencia sanitaria; y aunque se cita el Decreto 417 de 2020 por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica en todo el territorio nacional, la decisión administrativa adoptada no desarrolló ningún decreto legislativo, y tampoco puede ser considerada un desarrollo del referido decreto 417, pues la declaración de calamidad pública tuvo como sustento normas ordinarias, y en esa medida no puede considerarse adoptada al amparo de la declaratoria del Estado de Excepción, o en alguno de los decretos legislativos proferidos a partir del Decreto 417 de 2020.

El control inmediato de legalidad es excepcional y taxativo, y si bien la medida adoptada a través del Decreto 039 del 25 de marzo de 2020 se tomó en “*concordancia*” con los móviles que dieron lugar a la expedición del Decreto

legislativo 417 de 2020, ese solo aspecto no permite concluir que se profirió como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción.

Conforme lo expuesto, si bien el Decreto 039 del 25 de marzo de 2020 del Municipio de Villeta es un acto general de una autoridad territorial y fue proferido en ejercicio de las funciones administrativas, no desarrolla ningún decreto legislativo expedido en el estado de excepción adoptado por el Gobierno Nacional el 17 de marzo de 2020 a través del Decreto 417, pues si bien se cita este decreto, su motivación o causa fue la Ley 1523 de 2012, los Decreto Departamentales 137 y 140 de 2020 y la Resolución No. 385 de 2020 que declaró la emergencia sanitaria en el territorio nacional, por lo que, el contenido del acto evidencia el ejercicio de la facultades ordinarias del alcalde municipal para conjurar los efectos del COVID 19, y no el desarrollo de decretos legislativos expedidos en desarrollo del estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020, por lo que resulta improcedente ejercer frente al mismo control inmediato de legalidad, y por ende, emitir pronunciamiento de fondo, por lo que se dispondrá lo procedente sobre el particular, sin perjuicio del ejercicio que se pudiere realizar de otros medios de control judicial.

Por último, debe indicarse que en Sesión del 31 de marzo de 2020 la Sala Plena de la Corporación, teniendo en consideración las condiciones excepcionales por el estado de emergencia decretado en el país y el aislamiento preventivo obligatorio dispuesto por el Presidente mediante el Decreto 457 de 2020, determinó que las sentencias proferidas en los procesos de control inmediato de legalidad serían suscritas por la Presidenta del Tribunal y por el respectivo Magistrado Ponente.

**En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

### **FALLA**

**PRIMERO: DECLÁRASE IMPROCEDENTE** el medio de control inmediato de legalidad respecto del Decreto 039 del 25 de marzo de 2020 del Municipio de Villeta Cundinamarca, y **absténgase** el Tribunal de emitir pronunciamiento de fondo sobre su legalidad, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Por Secretaría de la Sección Cuarta, notifíquese personalmente de este providencia al **ALCALDE DE VILLETA - CUNDINAMARCA**, o a quien haya delegado la facultad de recibir notificaciones, y al **Ministerio Público**, mediante mensaje dirigido al buzón de correo electrónico para notificaciones judiciales, adjuntando copia de esta providencia.


**TERCERO: Publíquese** la presente providencia en el portal web de la Rama Judicial en el enlace destinado para el efecto.

**CUARTO:** En firme esta providencia, archívese el expediente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión virtual de la fecha. Las firmas del documento son digitalizadas y se incorporan por la magistrada ponente y la Presidente del Tribunal.

  
**GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ**  
Magistrada Ponente

  
**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidente



Aclaración de voto en relación con las siguientes sentencias de improcedencia de Control Inmediato de Legalidad, aprobadas por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 27 de julio de 2020: 2020-00435 (Municipio de La Mesa), 2020-00371 (Municipio de Guachetá), 2020-00714 (Municipio de Cota), 2020-00378 (Municipio de Villeta), 2020-00328 (Municipio de Guataquí), 2020-00421 (Municipio de Guasca), 2020-0295 (Municipio de Quebradanegra), 2020-00972 (Bogotá DC), 2020-00686 (Municipio de Fusagasugá), 2020-02068 (Municipio de Cachipay), 2020-01872 y 2020-01874 (acumulados) (Municipio de Leticia), 2020-00709 (Empresa de Servicios Públicos de Tocancipá), 2020-00309 (Municipio de Cáqueza), 2020-01574 (Municipio de Leticia), 2020-00559 (Municipio de Gachalá) y 2020-00882 y 2020-1286 (acumulados) (Municipio de Villeta).

Comparto los fundamentos de las decisiones porque no hay competencia del Tribunal para conocer de los actos remitidos para efectos del presente medio de control.

Sin embargo, y en ello reside el motivo de mi aclaración, he discrepado de la Sala Plena en el sentido de que esta clase de decisiones de declaratoria de improcedencia deben tomarse mediante auto por el Magistrado ponente; y no deben llevarse a la Sala Plena, porque de acuerdo con el artículo 185, numeral 6, de la Ley 1437 de 2011, la Sala Plena dicta fallos, esto es, providencias que resuelven el fondo del asunto.

Así mismo, he sostenido que bajo tales consideraciones al Magistrado ponente le corresponde dictar el auto declarando la improcedencia, porque se trata de poner término a un proceso de única instancia sin decisión sustantiva (artículos 125 y 243, numeral 3, de la Ley 1437 de 2011); lo que, además, abre la posibilidad de que lo decidido por el ponente sea susceptible de recurso de súplica ante la Sala Plena, asegurando con ello el derecho al debido proceso y a la contradicción de las decisiones judiciales.

No obstante, por razones de seguridad jurídica, a partir de las decisiones adoptadas en la Sala Plena del pasado 30 de junio de 2020, he optado por acompañar el criterio mayoritario de la Sala Plena y, en tal sentido, he venido votando en forma favorable estas decisiones respecto de las cuales, antaño, salvaba voto y ahora aclaro.

Se agrega a lo anterior, una circunstancia particular en relación con el acto expedido por la Empresa de Servicios Públicos de Tocancipá (2020-00709) que corresponde, también, al criterio, contrario a la Sala Plena de esta Corporación, que se sostenido según el cual, a mi juicio, la competencia de este Tribunal para conocer del medio de Control Inmediato de Legalidad, se contrae a los actos expedidos por las entidades territoriales.

Las razones que he tenido para ello son las siguientes.

De acuerdo con las previsiones de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, y 136 de la Ley 1437 de 2011, la competencia de los Tribunales Administrativos comprende los actos administrativos expedidos por las entidades territoriales.

Es cierto que el artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011, establece que la competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia comprende los actos expedidos por las autoridades territoriales. Sin embargo, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 tiene jerarquía superior, por su carácter de ley estatutaria; y si bien el artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011, establece lo expresado (que la competencia del Control Inmediato de Legalidad abarca a las entidades territoriales), el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, norma posterior, circunscribe dicha competencia a los actos de las entidades territoriales, lo que ratifica que este último es el ámbito de la atribución que corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el marco de este medio de control.

Esto significa que como la Empresa de Servicios Públicos de Tocancipá es una autoridad territorial pero no una entidad territorial, escapa, en mi criterio, a la competencia de esta Corporación, en el marco del medio de control que se analiza.

Sin embargo, también desde la Sala del pasado 30 de junio de 2020 he optado por aclarar voto en lugar de salvarlo, pues razones de seguridad jurídica hacen aconsejable que asuma el criterio mayoritario de la Sala Plena.

Finalmente, quiero señalar que también por razones de seguridad jurídica y disciplina de Sala Plena, sigo la metodología adoptada en la sesión que se llevó a cabo el pasado 13 de julio de 2020, mediante la cual se pretende dar un trámite más ágil a determinados procesos de Control Inmediato de Legalidad.



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado