



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA

Magistrado sustanciador: Luis Gilberto Ortegón Ortegón

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

Radicado : 25000-23-15-000-2020-02414-00  
Autoridad expedidora : **Alcaldesa municipal de Cogua, Cundinamarca**  
Naturaleza : Control inmediato de legalidad  
Objeto de control : Decreto 066 del 30 de junio de 2020  
Decisión : No avocar conocimiento

El Despacho en virtud de que la alcaldesa del municipio de Cogua, Cundinamarca, remitió a esta Corporación copia del Decreto 066 del 30 de junio de 2020, para que se efectúe el respectivo control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994; 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, procede **a no avocar conocimiento**, previos los siguientes,

### I. ANTECEDENTES

La alcaldesa del municipio de Cogua, Cundinamarca, expidió el Decreto 066 del 30 de junio de 2020, por el cual «*SE IMPARTEN ORDENES 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*», fundamentándose en las facultades legales, constitucionales y estatutarias, y en especial las que le confiere la Constitución Política, los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia, Ley 1523 de 2012.

El decreto objeto de estudio en la presente providencia fue remitido a esta Corporación judicial para que se realice el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, en atención al «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica [...]*» que el presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, declaró a través de los Decretos 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión del COVID-19 (Coronavirus) y ante la insuficiencia de

atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del virus en mención.

Es de resaltar que los mencionados decretos, tuvieron vigencias diferentes i) Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 «*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*», por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del decreto, es decir del 17 de marzo, plazo que venció el 18 de abril de 2020; y ii) Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 «*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*», por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del decreto, es decir del 6 de mayo de 2020, plazo que vence el día viernes 5 de junio del presente año.

## II. CONSIDERACIONES

**Cuestión previa.** – En atención a la emergencia sanitaria que se presenta en todo el territorio nacional, el Consejo Superior de la Judicatura en procura de proteger la salud de los servidores judiciales y usuarios de la justicia, expidió los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11521 y PCSJA20-11526 de marzo de 2020, mediante los cuales suspendió los términos de las actuaciones judiciales y estableció algunas excepciones. Sin embargo, solo con la expedición del Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, fueron incluidas dentro de dichas excepciones, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Medidas que han sido prorrogadas por los Acuerdos PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, PCSJA20-11549 del 07 de mayo de 2020, PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020 y PCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020. Por tanto, pese a la suspensión de los términos judiciales se procede a resolver el presente asunto.

**Competencia.** – La Constitución Política, en el artículo 215 determina en qué eventos puede declararse el Estado de Emergencia, específicamente señala:

**«ARTICULO 215.** *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. [...]».*

La norma transcrita autoriza al presidente de la República para que declare el Estado de Emergencia, en el evento en que se presenten circunstancias diferentes a las previstas en los artículos 212 y 213 de esa disposición, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, precisó que:

**«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 artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 dispone *«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».*

En esos términos, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para revisar y ejercer el correspondiente control de legalidad respecto a los decretos o normas

reglamentarias en general, expedidas por las entidades territoriales de Cundinamarca, proferidos para conjurar un estado de emergencia.

Sobre el particular, el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 asignó a los Tribunales Administrativos la competencia en única instancia *«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.»*

**Acto objeto de control inmediato de legalidad en el caso concreto.** – La alcaldesa del municipio de Cogua, Cundinamarca, remitió a esta Corporación el Decreto 066 del 30 de junio de 2020, por medio del cual pretende adoptar la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, a través de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria en el territorio Nacional, a fin de impartir diferentes medidas para implementar el aislamiento preventivo obligatorio, en la lucha de atacar la pandemia causada por el COVID-19 (Coronavirus).

Se observa que el acto administrativo objeto de análisis es un acto de carácter general, por medio del cual el municipio estableció medidas con el fin de garantizar el aislamiento preventivo obligatorio declarado por el Gobierno Nacional y Departamental, todo con ocasión de la pandemia Covid-19.

Pues bien, lo primero que ha de advertirse es que el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 se desprenden tres presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que dicho acto se hubiese proferido en ejercicio de la función administrativa; y (iii) que el acto tenga como fin el desarrollar los decretos legislativos expedidos en los Estados de Excepción.

Asimismo, se precisa que el control inmediato de legalidad se determina por su carácter jurisdiccional, su integridad, autonomía, su inmediatez o automaticidad (art. 20 de la Ley 137 de 1994), su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y su compatibilidad y/o coexistencia con otros medios procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos.

En esos términos, al analizar el Decreto 066 del 30 de junio de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Cogua, Cundinamarca, se encuentra que no se cumplen los presupuestos exigidos para la procedencia del control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994; 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, puesto que, no fue proferido en ejercicio de la función administrativa con el fin de desarrollar algún decreto legislativo expedido con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, que fue declarado por el presidente de la República mediante los Decretos 417 y 637 de 2020, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19 (Coronavirus).

Se precisa que, la decisión de la alcaldesa municipal de impartir ordenes e instrucciones para continuar con el aislamiento obligatorio frente a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus, se tomó en desarrollo de la Resolución 385<sup>1</sup> del 12 de marzo de 2020 *«Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus»*, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social y las medidas policivas establecidas en el artículo 36 de la Ley 1801 de 2016, por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

De igual manera, se observa que se tuvieron en cuenta, el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020 *«Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»*; el Decreto 689 de 2020 por medio del cual el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y prorrogó la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020; Decreto 749 de 2020 por medio del cual el Gobierno Nacional prorrogó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia

Los Decretos Municipales Nos. 050 del 26 de abril de 2020 *«por el cual se imparten ordenes e instrucciones necesarias para dar continuidad al aislamiento obligatorio frente a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 en el municipio de Cogua»*; 54 del 8 de mayo de 2020 por el cual se impartieron instrucciones para la continuidad del aislamiento obligatorio frente a la emergencia que ocasionó la pandemia del COVID-19; 59

---

<sup>1</sup> Modificada por la Resolución 450 del 17 de marzo de 2020 en su numeral 2.1. del artículo 2°. Para suspender los eventos con aforo de más de 50 personas.

del 31 de mayo de 2020 por medio del cual se tomaron medidas para dar continuidad al aislamiento obligatorio frente a la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.

Teniendo en cuenta lo expuesto, este Despacho observa que el Decreto 066 del 30 de junio de 2020 expedido por el municipio de Cogua, Cundinamarca, no se profirió en desarrollo de un acto legislativo proferido en el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el presidente Nacional, sino por la situación de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, y aunque las dos van encaminadas a prevenir la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19, son situaciones totalmente diferentes.

Igualmente, es de resaltar que los Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020 no se encontraban vigentes para el momento en el que fue expedida la Resolución 066 del 30 de junio de 2020, por cuanto el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la pandemia del COVID-19, que para ese momento fue declarado el 17 de marzo de 2020 y el 6 de mayo, tuvieron vigente por treinta (30) días.

Es así como se sintetiza que, del estudio de los argumentos que motivan la Resolución 066 del 30 de junio de 2020, es evidente que no corresponde a un acto en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por tal razón carece de control inmediato de legalidad, pero podrá ser objeto de enjuiciamiento a través del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, una vez se levante la suspensión de los términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura.

Al respecto, se ha pronunciado el Consejo de Estado<sup>2</sup>, en providencia del 26 de junio de 2020, radicado 11001-03-15-000-2020-02611-00, Consejero Ponente Guillermo Sánchez Luque, al señalar que:

«[...]

*Aunque el Consejo de Estado tiene competencia para fiscalizar el Decreto n° 457 de 2020 vía una demanda de cualquier persona, este acto no es susceptible del control inmediato de legalidad, porque no se expidió como una medida de carácter general, en cumplimiento de la función administrativa y como desarrollo de un decreto legislativo. Como se trata de un decreto ordinario, frente al que procede el medio de control de simple nulidad, de conformidad con el artículo 137 del CPACA,*

---

<sup>2</sup> Sala especial de Decisión # 26, asunto: Control inmediato de legalidad, Autoridad: Nación – Ministerio del Interior.

*cualquier persona puede cuestionar su legalidad.*

*En efecto, el artículo 137 CPACA dispone que el medio de control de nulidad está establecido para la defensa objetiva del ordenamiento. A través de esta acción cualquier persona puede solicitar por sí, o por medio de representante, que se anule un acto administrativo, si infringe las normas en que debía fundarse. También, procede cuando el acto lo haya expedido un funcionario u organismo incompetente, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió.*

*Aún más, a diferencia de lo que sucede con el control inmediato de legalidad, cuyo trámite no prevé la solicitud de medidas cautelares (art. 185 del CPACA), quien acuda al medio de control de simple nulidad está facultado para pedir, en cualquier estado del proceso, esas medidas, de acuerdo con los artículos 229 y siguientes del CPACA.*

*6. Solo el legislador, si así lo estima conveniente -por ejemplo, en una reforma al CPACA-, podría atribuir a la jurisdicción una nueva modalidad de control automático respecto de los actos administrativos de carácter general dictados durante un estado de emergencia sanitaria. En democracia, como la soberanía solo reside en la ley, el juez no puede -so pretexto de la defensa de los derechos- asumir competencias que el pueblo -a través de la ley- no le ha dado. El juez no está exceptuado del cumplimiento de la ley, por el contrario, debe dar ejemplo de obediencia a sus mandatos inexorables.*

*7. Como el Decreto n°. 457 de 2020 constituye un acto de carácter general, dictado en ejercicio de función administrativa, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, no procede el control inmediato de legalidad prescrito en el artículo 20 de la ley 137 de 1994.*

Lo que se pretendió en la decisión proferida por el alto tribunal, fue dar claridad en cuanto a que: i) cuando un acto administrativo, no es susceptible de control inmediato de legalidad, por no expedirse como una medida de carácter general, en cumplimiento de la función administrativa y como desarrollo de un decreto legislativo, no quiere decir que no tenga control por la jurisdicción; ii) cualquier persona puede solicitar por sí, o por medio de representante, que se anule un acto administrativo, si infringe las normas en que debía fundarse, o se encuentre alguna irregularidad; iii) . También, procede cuando el acto lo haya expedido un funcionario u organismo incompetente, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió; iii) Solo el legislador, si así lo estima conveniente -por ejemplo en una reforma al CPACA-, podría atribuir a la jurisdicción una nueva modalidad de control automático respecto de los actos administrativos de carácter general dictados durante un estado de emergencia sanitaria.

Todo acto administrativo sea de carácter general o particular, si fue expedido de forma

irregular o con algún vicio de nulidad, puede ser demandado por cualquier persona por sí o por medio de representante, bajo unos parámetros establecidos. ya que todos son susceptibles de objeto de control. De igual manera se resaltó que el juez con el pretexto de la defensa de los derechos no puede asumir competencias que la ley no le ha dado.

Precisado lo anterior, revisados todos los antecedentes que dieron lugar a la expedición de la resolución objeto de estudio, se concluye que la misma se profirió por la alcaldesa del municipio de Cogua, Cundinamarca, con el fin de dar cumplimiento a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, sobre el aislamiento preventivo obligatorio frente a la emergencia sanitaria generada por la pandemia generada por el coronavirus COVID-19, bajo la normativa ordinaria y no con normas excepcionales.

Por lo tanto, no es procedente adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto 066 del 30 de junio de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Cogua, Cundinamarca, de conformidad con lo establecido en las normas mencionadas.

En mérito de lo expuesto, se

## RESUELVE

**Primero: NO AVOCAR** conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto 066 del 30 de junio de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Cogua, Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**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 nuestra codificación procedimental y contenciosa administrativa o demás normas concordantes.

**Tercero: Notificar** la presente decisión, a través del correo electrónico o el medio más expedito al Ministerio Público a quien se le debe enviar copia del Decreto 066 del 30 de junio de 2020, y a la alcaldesa municipal de Cogua, Cundinamarca.



**Cuarto:** Por la Secretaría de la Subsección «B» de la Sección Segunda de la Corporación, ordenar que la presente decisión sea **comunicada** en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**Quinto:** Precisar que comoquiera que el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11518 16 de marzo de 2020 «*Por el cual se complementan las medidas transitorias de salubridad pública adoptadas mediante el Acuerdo 11517 de 2020*», prorrogado en los Acuerdos PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, PCSJ20-11546 del 25 de abril de 2020, PCSJA20-11549 del 07 de mayo de 2020 y PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020 «*Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor*» en los que se dispuso, entre otros, que los funcionarios y empleados judiciales trabajen desde sus casas, se hace necesario adelantar todas las actuaciones que se deriven de esta providencia a través de los medios electrónicos, como lo contempla el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011. Por lo anterior, todas las comunicaciones con ocasión de este trámite se reciben en las siguientes cuentas de correo electrónico:

Despacho magistrado sustanciador: [s02des06tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s02des06tadmincdm@notificacionesrj.gov.co)

Secretaria Sección Segunda: [scs02sb02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:scs02sb02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co)

**Sexto:** Una vez ejecutoriada esta providencia, **archivar** el expediente.

**NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN  
Magistrado

mch