



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SALA PLENA**

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

**MAGISTRADA PONENTE: CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS**

Radicación: **25000-23-15-000-2020-02638-00**

Entidad: **MUNICIPIO DE PACHO (CUNDINAMARCA)**

Acto sometido a control: **Decreto 72 de 13 de agosto de 2020 de 2020**

**Medio de control inmediato de legalidad**

---

Sería del caso avocar conocimiento del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 72 de 13 de agosto de 2020 de 2020, expedido por el municipio de Pacho (Cundinamarca). Sin embargo, se advierte que no es susceptible de examen a través del referido medio de control, por lo que no se asumirá conocimiento del proceso, de conformidad con las siguientes

**1. CONSIDERACIONES**

**1.1. Marco legal.**

El artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) establece un mecanismo especial de control a la Administración durante los estados de excepción denominado «*Control Inmediato de Legalidad*», en los siguientes términos:

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.

*Control inmediato de legalidad*

*Demandado: MUNICIPIO DE PACHO (CUNDINAMARCA)*

*Expediente: 25000-23-15-000-2020-02638-00*

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.

Bajo el contexto de la norma en cita, el control inmediato de legalidad se ejerce respecto de los actos administrativos preferidos en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, por lo que es necesario recordar que, de conformidad con los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, son Estados de Excepción en Colombia (i) la Guerra Exterior, (ii) la Conmoción Interior y (iii) el Estado de Emergencia.

A su turno, el literal e) del artículo 152 de la Constitución, establece que los Estados de Excepción deben ser regulados mediante leyes estatutarias, por lo que se expidió la Ley 137 de 1994, cuyo proyecto fue estudiado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-179 de 1994, en la que expuso la finalidad del control judicial y la relevancia del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, en los siguientes términos:

Es evidente, entonces, que durante los estados de excepción operan en forma concordante y colaboradora todos los poderes públicos, como representantes de la unidad nacional, con el fin de conjurar las situaciones de crisis y en cumplimiento del artículo 113 de la Constitución, que **consagra la separación de las distintas ramas del poder público y la colaboración armónica para lograr los fines esenciales del Estado.**

[...] se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

**Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.**<sup>1</sup> (Destaca la Sala).

Superado el control automático y previo del respectivo proyecto, fue expedida la Ley 137 de 1994 estatutaria de los Estados de Excepción en Colombia, cuyo artículo 20 fue el primer antecedente del referido mecanismo de control<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994, expediente P.E. 002; M. P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>2</sup> «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

Sobre los criterios de procedencia del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha dicho<sup>3</sup>:

11. En cuanto a su procedencia, la letra del artículo determina que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad. En primer lugar, debe tratarse de un acto de contenido general; en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, en tercero, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Acerca de la necesidad y fines de este medio de control a la función administrativa, el Consejo de Estado discurrió así<sup>4</sup>:

Es en este orden de ideas, un control automático que constituye garantía para los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto frente a los poderes del ejecutivo durante los estados de excepción.

La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos características del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”.

En lo que guarda relación con la competencia, el artículo 151 numeral 14 del CPACA dispone que corresponde a los tribunales administrativos el conocimiento privativo y 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*». Además, el artículo 185 (numeral 1) de la misma codificación dispone que «*[l]a sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena*», por lo que el análisis de procedencia de este caso será decisión de la magistrada sustanciadora.

---

*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. [Inciso 3o. INEXEQUIBLE]».*

<sup>3</sup> Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo; sentencia de 8 de julio de 2014; expediente 11001031500020110112700(CA); C. P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo; providencia de 31 de mayo de 2011; expediente 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA); C. P. Gerardo Arenas Monsalve.

A partir del recuento legislativo y jurisprudencial expuesto, se concluye que para que proceda el control inmediato de legalidad es menester que se satisfagan los siguientes requisitos:

- Que recaiga sobre actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de los estados de excepción.
- El acto controlado debe ser producto de la función administrativa, que se contrapone a la función de policía ejercida por las autoridades administrativas de policía en cabeza del Presidente de la República, gobernadores y alcaldes, mediante la cual se limitan o restringen derechos fundamentales para garantizar el orden público.
- La decisión a examinar debe desarrollar los decretos legislativos que decretan el estado de excepción.
- Su conocimiento corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a cargo de la autoridad judicial del lugar donde se expidan, si se trata de entidades territoriales.
- Es automático, ya que el conocimiento se da porque la autoridad lo remite dentro de las 48 horas siguientes a su expedición o porque se aprehenda de oficio.

## **1.2. Caso concreto.**

El municipio de Pacho (Cundinamarca) remitió a esta Colegiatura el Decreto 72 de 13 de agosto de 2020 de 2020, por medio del cual «*SE DICTAN MEDIDAS TENDIENTES A PRESERVAR EL ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA POR LA EMERGENCIA SANITARIA COVID-19*», para que sea sometido al control inmediato de legalidad al que alude el artículo 136 del CPACA. En su parte resolutive, el referido acto dispone:

ARTICULO PRIMERO: PROHIBASE la venta y consumo de bebidas embriagantes a partir de las (6:00 P.M) del viernes 14 de agosto hasta las (00.00) horas del martes 18 de agosto del presente año, en el Territorio Municipal.

ARTICULO SEGUNDO: Establézcanse puntos de control esporádicos en los ingresos del Municipio de Pacho durante el puente festivo del 14 al 18 de agosto.

*Control inmediato de legalidad*

***Demandado: MUNICIPIO DE PACHO (CUNDINAMARCA)***

*Expediente: 25000-23-15-000-2020-02638-00*

ARTICULO TERCERO: Quienes infrinjan la medida contenida en el presente Decreto, serán acreedores de las sanciones contempladas en el Código Nacional de Policía y demás normas concordantes.

PARAGRAFO: Los establecimientos de comercio que expendan bebidas embriagantes en el horario prohibido serán sancionados con el cierre y multa como lo establece la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía.

ARTICULO TERCERO: El presente Decreto regirá en todo el Territorio Municipal

ARTICULO CUARTO: Remítase copia del siguiente Decreto a la Policía Nacional para su estricto cumplimiento

Revisado el contenido del Decreto 72 de 13 de agosto de 2020 de 2020, se tiene que, por su conducto, el municipio de Pacho (Cundinamarca) prohibió la venta y el consumo de bebidas embriagantes entre el 14 y el 18 de agosto de 2020 (artículo 1); ordenó establecer puntos de control en los ingresos al municipio (artículo 2); fijó el ámbito de su aplicación (artículo 3) y dispuso su remisión a la Policía Nacional (artículo 7).

Las decisiones descritas fueron adoptadas con fundamento en, entre otras disposiciones normativas, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 (*“literal C del numeral 2, del literal b”*)<sup>5</sup>.

A partir de las características de las decisiones descritas y sus fundamentos, advierte el despacho que el acto administrativo sometido a control no fue expedido como desarrollo de decretos legislativos durante el estado de excepción, sino que es una expresión del poder de policía del alcalde de Pacho (Cundinamarca), regulado por la Ley 136 de 1994 (artículo 91), *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*.

Esta Corporación ha afirmado que no procede el medio de control inmediato de legalidad respecto de actos administrativos expedidos por mandatarios territoriales en

---

<sup>5</sup> ARTÍCULO 91. FUNCIONES. <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

[...]

b) En relación con el orden público:

[...]

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

[...]

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

[...].

*Control inmediato de legalidad*  
**Demandado: MUNICIPIO DE PACHO (CUNDINAMARCA)**  
*Expediente: 25000-23-15-000-2020-02638-00*

ejercicio de facultades de policía. Al respecto, en providencia de 14 de mayo de 2020 se dijo<sup>6</sup>:

Con lo visto, es factible advertir que las medidas dispuestas corresponden a las atribuciones propias de policía administrativa para salvaguardar el orden público y mantener la seguridad y tranquilidad de la ciudadanía que se encuentran en cabeza de las autoridades de la Rama Ejecutiva del poder público y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga a la rama del poder Ejecutivo para declarar el Estado de Excepción y sus desarrollos.

Por ende, como quiera que los actos administrativos que se someten a conocimiento para determinar si son sujetos del Control Inmediato de Legalidad no se encuadra dentro de los presupuestos normativos que ameriten la intervención automática del Juez contencioso bajo la acción establecida en los artículos 20, de la Ley 137 de 1994, y 136, de la Ley 1437 de 2011, no se procederá a realizar su estudio con ocasión de este específico escenario.

Así las cosas, el Decreto 72 de 13 de agosto de 2020 de 2020 de Pacho (Cundinamarca) no es susceptible del control inmediato de legalidad, sin perjuicio del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad y/o nulidad y restablecimiento del derecho contemplado en la Ley 1437 de 2011.

Por lo tanto, al no cumplirse con los presupuestos para efectuar un control automático de legalidad del referido Decreto, en los términos de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, **no se avocará conocimiento** en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, se

## RESUELVE

**Primero. No avocar** conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto 72 de 13 de agosto de 2020 de 2020, proferido por el municipio de Pacho (Cundinamarca), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo:** Comuníquese la presente decisión al municipio de Pacho (Cundinamarca), a través de los correos electrónicos para notificaciones judiciales que informa su página electrónica: [contactenos@pacho-cundinamarca.gov.co](mailto:contactenos@pacho-cundinamarca.gov.co) y [notificacionjudicial@pacho-cundinamarca.gov.co](mailto:notificacionjudicial@pacho-cundinamarca.gov.co)

---

<sup>6</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sala plena; expedientes acumulados 25000-23-15-000-2020-01691-00 y 25000-23-15-000-2020-01577-00; M. P. Amparo Navarro López.

*Control inmediato de legalidad*  
*Demandado: MUNICIPIO DE PACHO (CUNDINAMARCA)*  
*Expediente: 25000-23-15-000-2020-02638-00*

**Tercero:** Comuníquese a la señora agente del Ministerio Público designada a este despacho, a través del correo [ojaramillo@procuraduria.gov.co](mailto:ojaramillo@procuraduria.gov.co).

Notifíquese y cúmplase,



**CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS**  
**Magistrada**