

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA

Bogotá, D.C., primero (1o.) de abril de dos mil veinte (2020)

**Magistrada Ponente: AMPARO OVIEDO PINTO**

**R E F E R E N C I A S:**

**Expediente:** 25000-23-15-000-2020-00247-00  
**Entidad remitente:** Departamento de Cundinamarca  
**Naturaleza del asunto:** Control inmediato de legalidad (artículo 20 Ley 137 de 1994)

---

Por reparto se conoce la remisión del Departamento de Cundinamarca del Decreto No. 147 del 18 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS POLICIVAS TRANSITORIAS PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID 19) EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA”*. Lo anterior con la pretensión de que se asuma el control automático de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 337 de 1994 y 136 del CPACA.

**CONSIDERACIONES:**

De conformidad con el Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, entre otras, las actuaciones que adelanten los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que se debe adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

Esta norma reglamenta los estados de excepción en Colombia y en su artículo 20<sup>i</sup> establece que las medidas de carácter general que sean dictadas en

Magistrada Ponente: **Amparo Oviedo Pinto**

---

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. El anterior artículo fue replicado por el artículo 136 del CPACA<sup>ii</sup>.

Este tipo de controles, dispuesto por la ley estatutaria, lo dice la Corte Constitucional “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>.

De estas disposiciones se extracta sin dificultad que este medio de control excepcional e inmediato de legalidad solo es procedente para examinar los actos administrativos dictados en ese contexto de estados de excepción, que sean de contenido general, proferidos por las autoridades territoriales en ejercicio de sus funciones netamente administrativas. Entre ellos no se cuentan los dictados por las mismas autoridades territoriales en ejercicio de las funciones de policía de las que disponen, en concordancia con la estructura jerárquica nacional de autoridad policiva atribuida al Ejecutivo en el nivel nacional, seccional y local y que están encaminadas a paliar situaciones de la misma naturaleza policiva, así se funden en razones del propio estado de excepción.

La ley 137 de 1994, fue objeto de control de constitucionalidad por la Corte Constitucional mediante sentencia C- 179 de 1994, en la que se hace referencia también al papel de la autoridad de policía para señalar que “*Si los gobernadores y alcaldes son agentes del Presidente de la República para la conservación del orden público en su respectivo territorio, es obvio que se les exija mayor prudencia, cuidado y colaboración para su restablecimiento, además de que tienen la obligación de cumplir todos los actos y órdenes que expida dicho funcionario con tal fin, los cuales son de aplicación inmediata y*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. C- 179 de 1994

Magistrada Ponente: **Amparo Oviedo Pinto**

---

*se preferirán sobre los de los gobernadores, cuyos actos y órdenes se aplicarán de igual manera, y con los mismos efectos, en relación con los de los alcaldes, tal como lo prescribe el artículo 296 de la Ley Suprema*". Esos actos de policía, no son objeto de control por esta vía que ahora se ejerce, sino por los medios ordinarios de control, donde también disponen de medidas urgentes como la suspensión provisional.

Deviene de lo anterior, examinar las disposiciones expedidas en cada caso específico remitido por la entidad territorial, para decidir si se asume o no el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, con arreglo a las disposiciones procesales de los artículos 154 numeral 14 <sup>iii</sup> y 185 del CPACA, como el aquí propuesto.

En esta oportunidad, es de público conocimiento que el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual decretó 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 la vigencia de este decreto y con fundamento en ella se han dictado varios decretos legislativos para atender la situación de emergencia generada por el virus llamado COVID-19.

En el caso particular, que ocupa la atención de este despacho, se verifica que mediante Decreto No. 147 del 18 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador de Cundinamarca, **adoptó medidas policivas transitorias para la contención del Coronavirus COVID 19** en el mismo departamento.

En efecto, dice en la parte motiva "Que mediante Decreto 140 del 16 de marzo de 2020, se declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca, acto administrativo en el cual se impartieron instrucciones para el manejo de la misma. Que sin perjuicio de lo anterior, **se deben adoptar medidas de índole policivo**, necesarias para hacerle frente a esta situación

Magistrada Ponente: **Amparo Oviedo Pinto**

---

de salud pública, con el fin de prevenir un contagio generalizado y mitigar los efectos de la COVID-19 en el Departamento”. (“...”) “Que los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), reglamentan el poder extraordinario de policía con que cuentan los Gobernadores en los siguientes términos:” (Cita norma)<sup>iv</sup>.

Y en la parte resolutive dispone: “Adoptar como medidas policivas transitorias para la contención del Coronavirus (Covid-19) en el Departamento de Cundinamarca, las siguientes: 1. Se prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas en establecimientos de comercio. 2. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas, en las cuales participen más de cincuenta (50) personas”.

De la lectura detenida de su enunciado, las consideraciones hechas en la parte motiva de este decreto y la parte resolutive, clara y nítidamente se demuestra que aquel no fue proferido en ejercicio de sus **precisas funciones administrativas y de carácter general**, en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional dentro del marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el decreto 417 del 17 de marzo de 2020, o los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional con fundamento en el mismo estado de excepción.

En efecto, en la parte considerativa el Gobernador de Cundinamarca invocó como fundamento, las medidas adoptadas en el decreto 140 del 16 de marzo de 2020 anterior a la declaratoria de emergencia social, económica y ecológica, que declaró la situación de calamidad pública en este departamento y se funda también en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana contenido en la ley 1801 de 2016, que reglamenta el poder extraordinario de los Gobernadores y Alcaldes para prevención del riesgo o necesarias ante situaciones de emergencia o calamidad, cuyas atribuciones son de índole policiva y por ello termina disponiendo medidas policivas.

Magistrada Ponente: **Amparo Oviedo Pinto**

---

Si bien es cierto tiene en cuenta el registro de un (1) caso de Coronavirus COVID 19 en Subachoque, jurisdicción del Departamento de Cundinamarca, también lo es que, materialmente, como se ha dicho, concreta medidas policivas, ese es el objeto primordial y que sin ambages se definió en el texto del decreto, y que de otra parte son adicionales a las decretadas con anterioridad al estado de excepción y así lo expresa en forma taxativa.

En suma, las razones que motivaron el decreto 147 del 18 de marzo de 2020, dictado con fundamento en la situación de calamidad pública que atraviesa el departamento por la amenaza del primer caso de Coronavirus COVID 19, no son medidas administrativas de carácter general que desarrollen los decretos legislativos dictados durante el Estados de Excepción económica, social y ecológica decretada para todo el territorio nacional.

Por consiguiente, no resulta procedente, en este caso, asumir el control inmediato de legalidad, dado que no estamos frente a un acto de contenido general proferido en ejercicio de función administrativa, de aquellos que hablan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, sino, se reitera, medidas policivas para cuya expedición tiene facultades en coordinación con el orden jerárquico de la función de policía de la que está revestido el Ejecutivo en el nivel nacional, seccional y local para atender la misma situación de emergencia sanitaria.

En esta oportunidad el mismo acto dispuso que dichas medidas policivas son transitorias hasta el 31 de marzo de 2020, fecha expirada.

Dígase también, que esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada, por lo que contra el decreto 147 del 18 de marzo de 2020 procederán los demás medios de control pertinentes, por ejemplo, el medio de control de simple nulidad, reglado en la ley 1437 de 2011(CPACA).

En mérito de lo expuesto, este despacho,

Magistrada Ponente: **Amparo Oviedo Pinto**

---

## RESUELVE

**PRIMERO: NO ASUMIR** el conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto número 147 del 18 de marzo de 2020, proferido por el Gobernador del Departamento de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

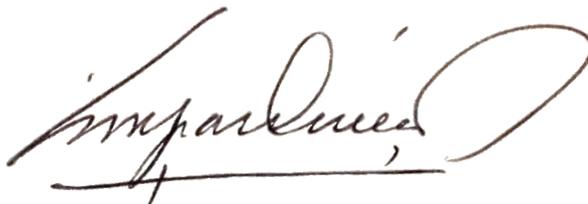
**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada. Contra el decreto 147 del 18 de marzo de 2020 procederán los demás medios de control pertinentes.

**TERCERO:** Notifíquese al Gobernador de Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público a sus correos electrónicos institucionales.

**CUARTA:** Por intermedio de la Secretaría de la Subsección "C" de esta Corporación, se ordena la publicación de este auto en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o en la plataforma dispuesta para las notificaciones de este tipo de procesos, para conocimiento de la ciudadanía.

Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**



**AMPARO OVIEDO PINTO**  
Magistrada

---

<sup>i</sup> Ley 137 de 1994. "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.

Magistrada Ponente: **Amparo Oviedo Pinto**

---

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.”

ii CPACA. **”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.”

iiiY 185 “CPACA. **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.”

iv **ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD.** Los gobernadores y los alcaldes podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente;j mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia. **PARÁGRAFO.** Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley ga de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.