



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"**  
**DESPACHO NO. 13**

Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**

**AUTO No. 21**

ASUNTO:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	250002315000 <b>2020-01173-00</b>
ENTIDAD:	<b>DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA</b>
ACTO:	<b>DECRETO 214 DE 26 DE MARZO DE 2020</b>
DECISIÓN:	NO AVOCA CONOCIMIENTO

Efectuado el reparto por parte de la secretaría general de esta corporación, le correspondió a este despacho el conocimiento del Decreto No. 214 de 26 de marzo de 2020 "POR EL CUAL SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE TODAS LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DEL DEPARTAMENTO DE -CUNDINAMARCA", expedido por el gobernador de Cundinamarca, para realizar el control inmediato de legalidad de conformidad con los artículos 135 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Previo a tomar la decisión que corresponde, se procede a realizar el siguiente análisis:

**1. De la situación de emergencia sanitaria originada por el COVID-19**

Mediante comunicado expedido el 11 de marzo de 2020 por el Director de la Organización Mundial de la Salud, se catalogó el brote del COVID-19 como pandemia e instó a los Estados a tomar acciones urgentes para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos confirmados, así como también la divulgación de las medidas preventivas para la mitigación del contagio.

Atendiendo ese comunicado, el Ministerio de Salud y Protección Social, en Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 declaró "la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020" y ordenó a los alcaldes y gobernadores "evaluar los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido".

Adicionalmente, para conservar el orden público, mediante Decreto No. 418 de 17 de marzo de 2020<sup>1</sup>, el presidente de la República como primera autoridad administrativa ordenó que "las instrucciones, actos y ordenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, deberán

<sup>1</sup> "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"

ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior” y en concordancia, en el Decreto No. 420 de 18 de marzo de 2020<sup>2</sup>, estableció directrices que los alcaldes y gobernadores debían tener en cuenta en materia de orden público, tales como **(i)** la prohibición de bebidas embriagantes y las reuniones o aglomeraciones mayores a 50 personas, **(ii)** el toque de queda para menores edad y **(iii)** la restricción de circulación de los habitantes.

De igual forma, el Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020<sup>3</sup> ordenó en el artículo 1º “el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19” y en el artículo 2º “a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior”.

## **2. De la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica originada por el COVID-19**

De conformidad con lo dispuesto en artículo 215 de la Carta Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede decretar el estado de emergencia por el término de treinta (30) días y hasta noventa (90) días, cuando se perturben o se amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico del país. La norma en cita dispone:

“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.

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

---

<sup>2</sup> “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”

<sup>3</sup> “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”

artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. (...)”

La Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>4</sup> previó que la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica no debe ser superior a los treinta (30) días y a una vez vencido ese término, está en la obligación de convocar al Congreso de la República, quien a su vez, durante el año siguiente puede “reformular, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado” – arts. 46 y 49–.

Así mismo, esta norma estableció que durante el periodo de emergencia, el gobierno está facultado para expedir decretos con fuerza de ley a efectos de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, sin desmejorar los derechos sociales de los trabajadores –arts. 47 y 50– y finalmente, como control político, el presidente de la República debe dar informe motivado al Congreso de la República, sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas –art. 48–.

Atendiendo esas disposiciones, el presidente de la República mediante Decreto legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, pues en virtud de “la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 - Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996 Estatuto Organice del Presupuesto” era necesario “recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación”.

### **3. Del control inmediato de legalidad y competencia de los Tribunales Administrativos**

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, “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.”

De igual forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136, en consonancia con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, ejercer el control inmediato de legalidad de las medidas

---

<sup>4</sup> "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

de carácter general dictadas “por autoridades territoriales departamentales y municipales” en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

#### **4. Del acto remitido para control inmediato de legalidad**

El gobernado de Cundinamarca, en virtud de las facultades constitucionales y legales, prorrogó “la suspensión de términos de las actuaciones administrativas de competencia del Departamento de Cundinamarca y los términos para interponer los recursos de reposición, apelación, reconsideración o los demás a que haya lugar, hasta el lunes 11 de mayo de 2020” en virtud de los siguientes considerandos:

“Los artículos 49 y 95 de la Constitución Política de Colombia establecen que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad y que deben obrar conforme el principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

En el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el presidente mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, **se emitió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020**, “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”, en el cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

En cumplimiento de lo anterior, se emitió el Decreto Departamental 164 del 26 de marzo de 2020, “Por el cual se ordena la suspensión de términos de todas las actuaciones administrativas de competencia del Departamento de Cundinamarca”, el cual en su artículo primero estableció:

“ARTÍCULO PRIMERO. SUSPENDER los términos de las actuaciones administrativas de competencia del Departamento de Cundinamarca y los términos con que cuentan los ciudadanos para interponer los recursos de reposición, apelación, reconsideración o los demás a que haya lugar, desde el día 26 de marzo de 2020 hasta el día 13 de abril de 2020, inclusive. PARÁGRAFO. La suspensión contenida en el presente artículo no cobija los procesos de selección de contratistas de la entidad que se encuentran en curso, para los cuales se adoptaran medidas especiales”.

El **Decreto 531 del 8 de abril de 2020** “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria genera por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”, dispuso el alistamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (0:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 hasta las cero horas (0:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

De conformidad con esta norma, se expidió el Decreto Departamental 195 del 9 de abril de 2020, modificando el artículo primero transcrito previamente, en el sentido de ampliar la suspensión de términos hasta el día 27 de abril de 2020, inclusive.

El Presidente de profirió el **Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020** "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", preceptuando en su artículo primero la orden de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que en consecuencia debe ampliarse la suspensión de términos de todas las actuaciones administrativas de competencia del Departamento de Cundinamarca, a efectos de armonizarla con el término establecido en el precitado artículo.

## 5. Caso concreto

El gobernador de Cundinamarca en virtud de las facultades conferidas en el artículo 305 de la Carta Política y atendiendo los Decretos 457 de 22 de marzo de 2020, 531 de 8 de abril de 2020 y 593 de 24 de abril del mismo año<sup>5</sup>, expedidos por el presidente de la república, prorrogó la suspensión de términos de las actuaciones administrativas realizadas por ese departamento, inicialmente ordenada en los Decretos departamentales 164 de 26 de marzo de 2020 y 195 de 9 de abril de la presente anualidad.

De la lectura del acto remitido, se observa que la suspensión de términos en el departamento de Cundinamarca, tuvo lugar en razón a las medidas de orden público que decretó el presidente de la República como primera autoridad de la administrativa y en ejercicio de la función de policía atribuida mediante la Ley 1801 de 2016, consistente en ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del territorio nacional desde las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.

Según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, el control inmediato de legalidad procede frente a aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de funciones administrativas, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción. Luego, como el acto expedido por el gobernador de Cundinamarca no tuvo como ámbito de motivación, el desarrollo de un decreto legislativo expedido por el presidente de la República en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 17 de marzo

---

<sup>5</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público

de 2020, dicha actuación administrativa no es pasible de control conforme lo indican las normas en cita.

En consecuencia, el despacho no avocará conocimiento del Decreto No. 214 de 26 de marzo de 2020, expedido por el gobernador de Cundinamarca, sin embargo, se advierte que estas consideraciones no impiden que la legalidad de ese acto pueda ser controvertida a través de otro medio de control que disponga la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto se,

### RESUELVE

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento del Decreto No. 214 de 26 de marzo de 2020 “POR EL CUAL SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE TODAS LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DEL DEPARTAMENTO DE -CUNDINAMARCA”, expedido por el gobernador de Cundinamarca, para efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta decisión al gobernador de Cundinamarca, la cual se realizará a través de la secretaría de la subsección E, por medio de correo electrónico previsto por la autoridad departamental, quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web.

**TERCERO: NOTIFICAR** personalmente esta providencia al Ministerio Público de este despacho, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P.

**CUARTO: COMUNICAR** la presente decisión a través de la secretaría de la subsección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial y del Consejo de Estado, según Circular C011 de 31 de marzo de 2020, expedida por la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**QUINTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia y previa anotación en el sistema, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**

Magistrada