

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

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

**Magistrada Ponente: AMPARO OVIEDO PINTO**

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

**Expediente:** 25000-23-15-000-2020-00492-00  
**Entidad remitente:** Municipio de Venecia  
**Naturaleza del asunto:** Control inmediato de legalidad (artículo 20 Ley 137 de 1994)

---

Por reparto se conoce la remisión del Municipio de Venecia del Decreto No. 30 del 24 de marzo de 2020, *“POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID – 19) PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y LA ATENCIÓN AL PÚBLICO POR PARTE DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE VENENCIA CUNDINAMARCA”*. Lo anterior con la pretensión de que se asuma el control automático de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 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.

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

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 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,*

---

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

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

*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 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 151 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 ese 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. 30 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Venecia, **adoptó varias medidas policivas transitorias para la contención del Coronavirus COVID 19** en el mismo municipio.

En efecto, dice en la parte motiva:

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

*“Que el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en sus artículos 14<sup>v</sup> y 202<sup>v</sup> dispone: (cita la norma)*

*“(..)”*

Y en la parte resolutive dispone:

**“ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS.**  
*La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del código penal y a la multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

*“(..)”*

De la lectura detenida de las consideraciones hechas en la parte motiva de este decreto y la parte resolutive, clara y nítidamente se demuestra que en aquel hay dos tipos de decisiones: unas en ejercicio de sus **precisas funciones policivas y otras de tipo administrativo específico y de carácter general. Estas últimas**, si bien es cierto no citan 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, sí desarrollan puntuales aspectos definidos en los decretos 491 y 440 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional con fundamento en el mismo estado de excepción. En este caso se aplican puntalmente al Municipio de Venecia.

Para las medidas policivas, en efecto, en la parte considerativa, entre otros aspectos, la Alcaldesa de Venecia invocó como fundamento: **i)** las medidas adoptadas por el Gobernador de Cundinamarca en los decretos 137 del 12 de marzo de 2020 y 140 del 16 de marzo de 2020 anteriores a la declaratoria de emergencia social, económica y ecológica, que declaró la situación de calamidad pública en ese departamento; y **ii)** 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

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

disponiendo medidas policivas. En este aspecto, este decreto proferido por la Alcaldesa Municipal de Venecia, concreta medidas policivas, que sin ambages se definió en su texto.

Sin embargo, en el mismo acto, la Alcaldesa de Venecia, tomó otras decisiones administrativas como las dispuestas en los artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13 que tienen que ver con organización de teletrabajo, controles, pago de contratistas, suspensión de contratos, nómina, atención en oficinas, y otros, que hacen inferir, materialmente, el desarrollo de los decretos legislativos 491 y 440 de 2020 dictados por el Gobierno nacional durante el Estado de Excepción económica, social y ecológica decretada para todo el territorio nacional con fundamento por la amenaza del Coronavirus COVID 19.

Son estas, típicas medidas administrativas de carácter general, y por ello objeto de control inmediato de legalidad, bajo las previsiones del artículo 136 del CPACA que exige el examen mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción, la ley estatutaria de los estados de excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, que fija el límite de ese control inmediato de legalidad. En todo caso, la Sala Plena Tribunal en sentencia de mérito, precisará las razones fácticas y jurídicas de la decisión.

Bastan estas consideraciones, para asumir el control inmediato de legalidad del Decreto No. 30 del 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldesa Municipal de Venecia, del que hablan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

En virtud de las condiciones excepcionales de “*aislamiento preventivo obligatorio*” ordenado por el Gobierno Nacional mediante decreto 457 del 22 de marzo de 2020, de los mecanismos de teletrabajo, adopción de decisiones

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

y notificaciones a las que haya lugar, autorizadas por el Consejo superior de la Judicatura para ejercer la función judicial mediante acuerdos PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020 y PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, se ordenarán las notificaciones y convocatoria a intervención en este proceso en la página web [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co), en la sección denominada “Medidas COVID19” o en la plataforma dispuesta para tales efectos, así como la remisión al correo de la entidad territorial correspondiente para que publique en su plataforma virtual si lo considere pertinente.

En consecuencia, dando alcance al principio de celeridad economía y eficacia, a la especial emergencia que exigió la regulación que se revisará y en atención a lo dispuesto en los artículos 228 constitucional, 20 y 54 de la ley 337 de 1994, y 136, 185 y 186 del CPACA, este despacho:

## **RESUELVE**

- 1.- ASUMIR** el conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 30 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa Municipal de Venecia, en cuanto tomó medidas administrativas de carácter general, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
- 2.-** Notifíquese de esta decisión a la entidad remitente Municipio de Venecia y al Ministerio Público a los correos electrónicos institucionales.
- 3.-** Por la Secretaría de la Subsección “C” de la Sección Segunda del Tribunal, y con el apoyo del ingeniero de soporte, se fijará y publicará AVISO en la página web de la rama judicial en la sección denominada “Medidas COVID19”, durante diez (10) hábiles, informando sobre la existencia de este proceso, o en la plataforma autorizada para tales efectos, informando sobre la existencia de este proceso.

**Magistrada Ponente: Amparo Oviedo Pinto**

---

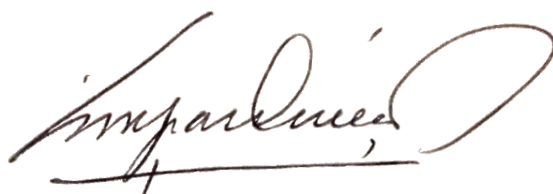
4.- Dentro del mismo término cualquier ciudadano, universidades, entidades públicas, organizaciones privadas, o colectivos de profesionales, podrán coadyuvar o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de control.

**5.- Solicitar de inmediato a la alcaldesa del municipio de Venecia, remita en el mismo término de fijación del aviso los antecedentes administrativos del Decreto No. 030 del 24 de marzo de 2020, entre ellos las decisiones internas tomadas por el Secretario de Planeación y Obras del municipio para la suspensión de contratos de obra, interventoría y otros en ejecución.**

6.- Surtida esta actuación se correrá traslado al Ministerio Público por diez (10) días, para que rinda su concepto.

7.- Cumplido el trámite anterior, **ingrese** inmediatamente la actuación procesal al despacho de la magistrada ponente. El proyecto de fallo se radicará dentro del término legal.

### **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.

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.”

<sup>ii</sup> 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.

**Magistrada Ponente: Amparo Oviedo Pinto**

---

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.”

iii “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; así 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 9ª 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.

v **ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.** Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.
12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.