

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020)

**Magistrada Ponente: AMPARO OVIEDO PINTO**

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

**Expediente:** 25000-23-15-000-2020-01562-00  
**Entidad remitente:** Municipio de Leticia  
**Naturaleza del asunto:** Control inmediato de legalidad (artículo 20 Ley 137 de 1994)

---

Por reparto se conoce la remisión del Municipio de Leticia del Decreto No. 041 del 19 de marzo de 2020, *“POR LA CUAL SE CONVOCA A UN AISLAMIENTO PREVENTIVO Y VOLUNTARIO POR LA VIDA”*. 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 los Acuerdos PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 y PCSJA20-11532 del 11 de abril 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 ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

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 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

---

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

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

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. 0041 del 19 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Leticia, **adoptó medidas policivas transitorias para la contención del Coronavirus COVID 19** en el mismo municipio.

En efecto, dice en la parte motiva:

*“Que para el momento de expedición del presente Decreto en el municipio de Leticia no se ha detectado ningún caso de COVID – 19, sin embargo, en el país superan los cien casos de pacientes confirmados, así las cosas es necesario tomar medidas preventivas y pedagógicas que permitan desconcentrar la población, para reducir el riesgo de una propagación rápida del virus en la población Leticiana y contener cualquier brote de la pandemia en el Municipio de Leticia.*

*“(..)”*

*Que el próximo lunes 23 de marzo de 2020 es un día festivo. Periodo en el cual de manera tradicional es utilizado por los ciudadanos para diversas actividades fuera de su lugar de residencia y en contacto con otras personas.*

---

**Magistrada Ponente: Amparo Oviedo Pinto**

---

Que el 20 de marzo de 2020 se reunieron representantes de la administración departamental y municipal, con el fin de presentar y coordinar las acciones encaminadas a mitigar el riesgo de propagación del COVID – 19, considerando que es necesario convocar a la ciudadanía Leticiana con el fin de que se aislen en sus hogares desde las 00.00 del 21 de marzo de 2020, hasta las 2:59 del 23 de marzo de 2020.

Que de conformidad con el Decreto 418 de 2020, las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República, y las instrucciones, actos y órdenes emitidas por los alcaldes deben ser coordinadas previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción.

Que el Ministerio del Interior, expidió la circular Externa CIR2020-25-DMI 1000 de fecha jueves 19 de marzo de 2020, impartiendo instrucciones para la expedición de las medidas en materia de orden público en el marco del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, informando que: 1. El proyecto de la medida que se pretende adoptar debe ser remitida al correo electrónico [covid19@mininterior.gov.co](mailto:covid19@mininterior.gov.co), y 2. La proyección de la medida transitoria debe ser informado previamente a la fuerza pública de la respectiva jurisdicción, de lo cual se allegará evidencia la Ministerio del Interior.”

Y en la parte resolutive dispone:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** Convóquese a los ciudadanos que residen en el municipio de Leticia al aislamiento preventivo, voluntario y pedagógico en cada una de sus residencias, entre el sábado 21 de marzo a las 00.00 horas hasta el lunes 23 de marzo a las 23.59 horas, exceptuando las personas y vehículos en las siguientes actividades: “(..)”

**PARÁGRAFO:** En todo caso, en cualquier desplazamiento se recomienda respetar las recomendaciones de salubridad.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Remítase copia de la presente al correo electrónico [covid19@mininterior.gov.co](mailto:covid19@mininterior.gov.co)

**ARTÍCULO TERCERO:** Informar el contenido de la presente convocatoria preventiva y voluntaria a la Fuerza Pública “(..)”

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 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.

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

En efecto, en la parte considerativa, entre otros aspectos, el Alcalde de Leticia invocó como fundamento el mantenimiento del orden público, e informó de su contenido a la Fuerza Pública.

Así este decreto proferido por el Alcalde Municipal de Leticia, como se ha dicho, concreta medidas policivas, ese es su objeto primordial y que sin ambages se definió en su texto.

En suma, el decreto 0041 del 19 de marzo de 2020, dictado con fundamento en la situación que atraviesa el municipio por la amenaza del Coronavirus COVID 19, no puede ser controlado 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 del control inmediato de legalidad.

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 que le otorga la ley 1801 de 2016, 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.

Dígase también, que esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada, por lo que contra el decreto 0041 del 19 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 No. 0041 del 19 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Leticia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

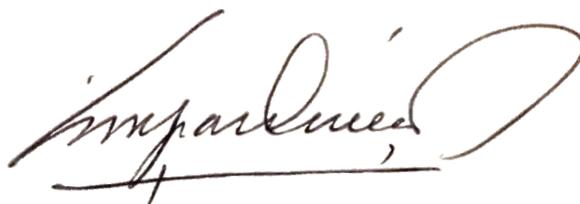
**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada. Contra el decreto 0041 del 19 de marzo de 2020 procederán los demás medios de control pertinentes.

**TERCERO:** Notifíquese al Alcalde Municipal de Leticia 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.

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."

**Magistrada Ponente: Amparo Oviedo Pinto**

---

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.”

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.”