



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

**MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**

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

<b>Expediente</b>	<b>250002315000202000860-00</b>
<b>Medio de control</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>Autoridad</b>	<b>GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA</b>
<b>Acto Administrativo</b>	<b>DECRETO 197 DEL 14 DE ABRIL DE 2020</b>
<b>Asunto</b>	<b>ABSTIENE DE INICIAR CONTROL</b>
<b>Tema</b>	<b>TRATÁNDOSE DE DECRETO EMITIDO EN EJERCICIO DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA ORDINARIA, CORRESPONDE A ASUNTO NO PASIBLE DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>

EL GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA, expidió el Decreto 197 del 14 de abril de 2020, por el que se modifica el Decreto 140 del 16 de marzo de 2020, que “(...) *declara la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.*”.

Esta Corporación aprehendió de oficio el control inmediato de su legalidad<sup>1</sup> correspondiendo su reparto primigeniamente al Despacho del Magistrado Luis Alfredo Zamora Acosta.

No obstante y como quiera que en Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, del 8 de junio de 2020, se recapitularon las reglas de reparto acordadas en su sesión del 30 de marzo anterior, para el control inmediato de

<sup>1</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.

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.

legalidad de los actos que modifican, aclaran o revocan alguna de las medidas adoptadas en acto anterior, en el sentido que su conocimiento corresponde al Magistrado que haya conocido del acto objeto de modificación, aclaración o revocación.

Asume relevancia que el conocimiento del Control Inmediato de Legalidad sobre el Decreto 140 del 16 de marzo de 2020, fue asignado a la suscrita Magistrada Sustanciadora, y por consiguiente, el asunto de la referencia también encuentra también a su cargo.

## I. ANTECEDENTES

**I.1.** El 10 de marzo de 2020, mediante la Circular 0018, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, imparte recomendaciones para la toma de medidas y acciones necesarias para la contención y prevención del COVID-19, en entidades del sector público y privado, servidores públicos, trabajadores independientes y contratistas.

**I.2.** El 11 siguiente, la Organización Mundial de la Salud OMS-, calificó el brote de COVID 19 (coronavirus) como una pandemia, y consecuentemente, el 12 siguiente, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385, declaró "LA EMERGENCIA SANITARIA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL HASTA EL 30 DE MAYO DE 2020", y ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID 19.

**1.3. El 16 de marzo de 2020, el GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA,** en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 2) del artículo 305 Constitucional y los artículos 12, 13, 57 y 65 de la Ley 1523 de 2012, "POR LA CUAL SE ADOPTA LA POLITICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y SE ESTABLECE EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", **expidió el Decreto Departamental 140,** "POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACION DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

**1.4** El 17 siguiente, mediante Decreto No. 417, el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: **(i)** la propagación del COVID 19 (Coronavirus), y **(ii)** la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

**1.5-** El 14 de abril de 2020, el GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA, **expidió el Decreto 197**, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 2) del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, 12, 13, 57 y 65 de la Ley 1523 de 2012, en virtud de los cuales dispuso:

**“ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el párrafo primero del artículo segundo del Decreto 140 del 16 de marzo de 2020**, el cual quedará de la siguiente forma:

**“PARÁGRAFO PRIMERO.** El Plan de Acción Específico, integrará las acciones requeridas, las fuentes de recursos y las entidades responsables de su ejecución, para atender en sus diferentes fases de manera efectiva la emergencia de salud pública.

Lo anterior en armonía con el concepto de seguridad territorial, así como con los Derechos que en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional hayan o sean expedidos.”

**Esto es, el acto administrativo primigenio y principal respecto del que es objeto de este pronunciamiento**, fue anterior a la declaratoria de emergencia económica, social y ecología, como quiera que aquel calenda16 de marzo de 2020 y éste se expidió el 17 siguiente.

## **II- FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

### **2.1- Competencia**

El control inmediato de legalidad es en virtud del numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

CPACA<sup>2</sup>, de conocimiento en única instancia del Tribunal Administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que haya emitido el acto.

Naturaleza de única instancia de la que deviene, en marco del artículo 125 del mismo ordenamiento procesal<sup>3</sup>, que las providencias distintas al fallo son de órbita funcional del ponente, y esta premisa fortalece en contexto del artículo 185 también del CPACA<sup>4</sup>.

Por consiguiente y en contraste con el caso en concreto, se tiene que el conocimiento del control inmediato de legalidad que nos ocupa, es de competencia en única instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como quiera que trata de acto administrativo emitido por el Gobernador de Cundinamarca, y en

---

<sup>2</sup> CPACA. "ARTÍCULO 151. Numeral 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"

<sup>3</sup> "(...) Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica."

<sup>4</sup> "(...) Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:  
1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional."

cuanto es providencia distinta del fallo, es de orbita de la suscrita Magistrada Ponente.

## **2.2- Actos administrativos pasibles del control inmediato de legalidad**

**2.2.1-** En voces del inciso primero del artículo 20<sup>5</sup> de la Ley 137 de 1994, en consonancia con el artículo 136 del CPACA<sup>6</sup>, el control inmediato de legalidad, es el medio jurídico previsto en nuestro ordenamiento positivo, para examinar la legalidad de los actos administrativos de carácter general que se expidan por las autoridades nacionales o territoriales durante estado de excepción y al amparo o en desarrollo de decreto legislativo.

**2.2.2-** En los términos del artículo 215 Superior, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 Constitucionales, 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 declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta (30) días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Declarado el estado de emergencia, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

---

<sup>5</sup> “(...)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.”

<sup>6</sup> “(...) 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”.

**2.3-** En consecuencia, asumen como requisitos para que proceda el control inmediato de legalidad de conocimiento de los Tribunales Administrativos: **(i)** que el acto administrativo sea de contenido general, proferido por entidad territorial; **(ii)** que se profiera en vigencia del estado de excepción, en orden del asunto que nos ocupa, de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, y **(iii)** que haya sido dictado al amparo o en desarrollo de decreto legislativo.

En este orden, **el acto administrativo general, proferido en ejercicio de facultades administrativas ordinarias o de policía, aunque se haya proferido en vigencia del estado de excepción, no es pasible de control inmediato de legalidad.**

### **2.3- Análisis del caso concreto**

**2.3.1-** En labor de determinar sobre la procedencia de asumir el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 197 del 14 de abril de 2020, expedido por el GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA, asume relevancia primeramente y conforme se reseñó antes **(1.5)**, que se emitió al amparo del numeral 2) del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, y artículos 12, 13, 57 y 65 de la Ley 1523 de 2012, y en este orden, que tiene los mismos fundamentos normativos del Decreto Departamental 140 del 16 de marzo de 2020, expedido con anterioridad a la declaratoria de estado de excepción, y accesorio de aquel, respecto del cual, este despacho se abstuvo de iniciar trámite de control.

Panorama en el que se tiene como **problema jurídico**:

¿El Decreto 197 del 14 de abril de 2020, expedido por la Gobernador de Cundinamarca, es pasible de control inmediato de legalidad, o procede abstenerse de iniciar el mismo, por tratarse de acto administrativo accesorio de otro dictado en ejercicio de facultades administrativas ordinarias?

**2.3.2- En respuesta al interrogante planteado se tiene**, que la Decreto 197 del 14 de Abril de 2020, emitido por el Gobernador de Cundinamarca, no es pasible del control inmediato de legalidad, porque no se emitió al amparo o en desarrollo de Decreto legislativo, conforme evidencia el hecho que su fundamento jurídico descansa en el numeral 2) del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, y los artículo 12, 13, 57 y 65 de la Ley 1523 de 2012, esto es, al amparo de facultades administrativas ordinarias otorgadas por la Constitución y la Ley, y agrega que en un acto administrativo es accesorio a decisión proferida con anterioridad a la declaratoria del estado de excepción.

Accesoriedad que evidencia por cuanto el Decreto 197 del 14 de abril de 2020, limitó a disponer la modificación del parágrafo primero del Decreto Departamental 140 del 16 de marzo anterior, que también tuvo como fuente las facultades ordinarias conferidas en la Ley 1523 de 2012, respecto del que dispuso quedaría así: *El Plan de Acción Específico, integrará las acciones requeridas, las fuentes de recursos y las entidades responsables de su ejecución, para atender en sus diferentes fases de manera efectiva la emergencia de salud pública. Lo anterior en armonía con el concepto de seguridad territorial, así como con los Derechos que en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional hayan o sean expedidos.*

Evidenciando además y concurrentemente, que si bien el Decreto 197 del 14 de abril de 2020, se profirió en vigencia del estado de excepción, las medidas adoptadas en el mismo, no comportan desarrollo de decreto legislativo.

Por lo expuesto, **SE DISPONE**

**PRIMERO: Abstenerse de dar inicio al control inmediato de legalidad**, respecto de la Decreto 197 del 14 de Abril de 2020, expedido por la Gobernador de Cundinamarca, en orden a las valoraciones que anteceden.

**SEGUNDO:** Por **Secretaría de la Sección Tercera** del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **publíquese aviso**, durante **tres (3) días**, indicando el contenido pleno de esta decisión.

**TERCERO:** Por **Secretaría de la Sección Tercera** del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, notifíquese personalmente a las siguientes autoridades:

**3.1- Al Agente del Ministerio Público** - Procurador Delegado ante esta Corporación, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría General de la Nación, adjuntándole copia virtual de la presente providencia y del Decreto 197 del 14 de Abril de 2020.

**3.2- AL GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA**, o quien haga sus veces, al correo electrónico institucional de dicha entidad territorial, adjuntándole copia virtual de la presente providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**Firmado Por:**

**MARIA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**  
**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**ccea1ac7d4aa795fa1c18531851b922e4e0d402b75c6ee89ec6b866120af43ad**

Documento generado en 19/08/2020 09:19:11 a.m.