



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

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

MAGISTRADA	Bertha Lucy Ceballos Posada
RADICACIÓN	25000-23-15-000- 2020-00797 -00 Acumulado con 25000-23-15-000- 2020-00798 -00
ASUNTO	Decretos 014 del 18 de marzo 2020 y 017 del 23 de marzo de 2020
ENTIDAD	Municipio de Guayabetal (Cundinamarca)

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

(No asume conocimiento)

El despacho sustanciador no asumirá el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), respecto de unos decretos del orden territorial, que no desarrollan la materia de un decreto legislativo expedido por el actual Estado de Excepción.

I. ANTECEDENTES

Mediante Decreto legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, contados a partir de su vigencia, ante el surgimiento de la pandemia COVID-19.

En el caso, el decreto que fue repartido inicialmente a esta corporación para el control inmediato de legalidad, corresponde al No. 014 del 18 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa de Guayabetal, *"Por medio del cual se declara la situación de calamidad pública en el Municipio de Guayabetal y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones"*.

Esa decisión fue adicionada mediante el Decreto 017 del 23 de marzo de 2020, que fue repartido en esta corporación al despacho del Magistrado Fredy Ibarra Martínez.

Expediente: 250002315000 **202000797** 00 (acumulado 250002315000 **202000798** 00
Control inmediato de legalidad
(No asume conocimiento)

Por lo anterior, en auto del 13 de abril pasado, ese despacho ordenó remitir la actuación a esta funcionaria judicial, dada la conexidad con el Decreto 014 del 18 de marzo, según se definió por la Sala Plena de esta corporación en sesión extraordinaria virtual del 30 de marzo de 2020, que resolvió que los asuntos sobre actos administrativos que corrijan modifiquen o adiciones otro, serán enviados al magistrado que tenga conocimiento del acto principal en atención al principio de conexidad.

II. CONSIDERACIONES

1. La competencia y la acumulación de los dos expedientes

Este despacho es competente para resolver sobre la materia del caso, en los términos del artículo 125 del CPACA¹.

Además, en atención al principio de conexidad, en esta misma actuación se acumularán los expedientes que se refieren al mismo tema, pues en el radicado bajo el número 25000-23-15-000-2020-00798-00, la decisión remitida (Decreto 017 del 23 de marzo de 2020) únicamente adiciona algunas de las órdenes dictadas en el Decreto 014 del 18 de marzo de 2020.

2. El control inmediato de legalidad sobre los actos proferidos en Estado de Excepción

El artículo 136 del CPACA establece que las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción (artículo 25 de la Constitución Política), tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo².

¹ ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. "**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."

² 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."

Expediente: 250002315000 **202000797** 00 (acumulado 250002315000 **202000798** 00
Control inmediato de legalidad
(No asume conocimiento)

Por su parte, el artículo 151 del CPACA, numeral 14, determinó que los tribunales administrativos conocerán en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos, en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales.

Es decir que ese control inmediato de legalidad se refiere a los actos que reúnan estas cuatro condiciones: (i) ser de *carácter general*; (ii) que sean proferidos en ejercicio de la *función administrativa*; (iii) durante los *Estados de Excepción* y (iv) como *desarrollo de los decretos legislativos* que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

Control automático de legalidad que la Corte Constitucional³ ha considerado como una *limitación al poder de las autoridades administrativas*, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

Sobre la condición de que los actos administrativos susceptibles de este control se hayan expedido **como desarrollo de los decretos legislativos de excepción**, es necesario destacar que aquellos actos no son los que se refieren a las funciones de **policía administrativa ordinaria, es decir en ejercicio de la función administrativa ordinaria**⁴, ya que su control se surte por los medios ordinarios.⁵

³ Sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴ Artículo 296 de la Constitución Política: "Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes."

En este sentido, en Sentencia C-204 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo, la Corte Constitucional precisó:

*Cuando se expiden normas generales, impersonales y abstractas, la jurisprudencia constitucional ha identificado que se trata del ejercicio del denominado **poder de policía** el que, en ejercicio de la función legislativa, radica en cabeza del Congreso de la República, de manera ordinaria, y del Presidente de la República, durante los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución) y, en ejercicio de la función administrativa, sometida a la Ley, mediante la expedición de actos administrativos generales, corresponde al Presidente de la República, a las asambleas departamentales, a los gobernadores, a los concejos distritales y municipales y a los alcaldes distritales y municipales. Cuando para el mantenimiento del orden público se recurre a la expedición de actos administrativos de contenido particular y también se adoptan medidas no normativas de naturaleza concreta, para el mantenimiento del orden público, se trata de la **función de policía**, en cabeza de ciertos ministerios, las superintendencias –ejemplo de las autoridades especializadas de policía–, los gobernadores, los alcaldes y los inspectores de policía, como función exclusivamente administrativa. Finalmente, la gestión material o concreta del orden público, por parte de los agentes de la Policía Nacional (artículo 218 de la Constitución), se trata de la **actividad de policía**.*

⁵ Es decir, a través del medio de control de nulidad (artículo 137 CPACA), o las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

Para el caso de los alcaldes como primera autoridad de policía en su municipio, la Corte Constitucional consideró, en Sentencia C-209 de 2019⁶:

“Para el mantenimiento del orden público, los alcaldes, reconocidos por el artículo 315 de la Constitución, como la primera autoridad de policía en su municipio, detentan el poder de policía, mediante el cual expiden reglamentaciones generales de las libertades, por ejemplo, la libertad de circulación o el ejercicio de las libertades económicas (restricciones de circulación, horarios de funcionamiento, zonas de parqueo, sentido de las vías, etc.). También, en ejercicio de la función de policía, los alcaldes expiden licencias o permisos, por ejemplo, de ocupación del espacio público¹ e imponen medidas protectoras y sanciones por los comportamientos contrarios al orden público¹. Finalmente, dirigen la actividad de la Policía en su correspondiente municipio y, por lo tanto, bajo su orden, se realizan operativos policiales para verificar el cumplimiento de las normas de convivencia, en pro de la seguridad y tranquilidad públicas y la sanidad medioambiental. De esta manera, las competencias de los alcaldes para el mantenimiento del orden público son amplias, pero se encuentran subordinadas a las directrices que, en la materia, expidan los gobernadores y, en últimas, el Presidente de la República. En estos términos es posible afirmar que, no obstante que los alcaldes, como autoridades propias y no designadas, se encuentran en el centro de la autonomía territorial (artículo 287 de la Constitución), en materia de policía administrativa no actúan como autoridades autónomas, sino como agentes jerarquizados o subordinados, de acuerdo con el artículo 296 de la Constitución.” (negrilla adicional)

3. Asunto a resolver

Se definirá si en este caso los Decretos 014 y 017 de marzo de 2020, referidos a la adopción de medidas transitorias de carácter policivo y administrativo para evitar la propagación del Coronavirus (COVID-19) en el municipio de Guayabetal, son susceptibles del control inmediato de legalidad, o si por el contrario, se refieren a materias propias de los medios ordinarios de control judicial.

4. La solución al caso

4.1. Los fundamentos del Decreto

El despacho encuentra que las normas que sirven para justificar los Decretos bajo examen, no se refieren a un decreto legislativo del Estado de Excepción.

En efecto, esas fuentes se refieren a normas ordinarias, tales como: i) la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y establece este Sistema Nacional, que en el artículo 12 define que los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema en su nivel territorial, ii) el Decreto 1551 de 2012, por el cual “se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” (iii) el

⁶ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y (iv) la Ley 715 de 2001 que desarrolla el Sistema General de Participaciones.

Así mismo, el Decreto municipal 014 del 18 de marzo de 2020 menciona las reuniones del 13 y 16 de marzo de 2020, llevadas a cabo por la Alcaldía Municipal y el Concejo Municipal de Guayabetal en las que "*dieron concepto favorable para decretar la situación de calamidad pública en el municipio de Guayabetal Cundinamarca*".

También se tiene como fundamento la declaratoria de emergencia en salud pública por parte de la Organización Mundial de la Salud del 11 de marzo de 2020 en la que se declaró la pandemia global; y el decreto departamental 140 del 16 de marzo de 2020, mediante el cual el Gobernador de Cundinamarca declaró la situación de calamidad pública en todo el departamento.

Por su parte el Decreto 017 del 23 de marzo de 2020, hace referencia a los decretos 418, 420 y 457 de 2020 por medio de los cuales el Gobierno Nacional complementa las medidas adoptadas en materia de orden público, y prohibición de consumo de bebidas embriagantes

4.2. Las decisiones de los decretos

Las órdenes del Decreto 014 del 18 de marzo de 2020⁷ se dirigen, básicamente, a adoptar las decisiones del gobierno nacional en materia de orden público. Y en concreto a:

- Conminar a la población del municipio a incrementar los hábitos de autocuidado.
- Restringir en el municipio la aglomeración de más de 50 personas.
- Restringir la movilidad de personas mayores de 70 años.
- Restringir el consumo de bebidas embriagantes.
- Ordenar a los propietarios de establecimientos de comercio el fortalecimiento de las medidas de higiene.
- Restringir la movilidad de los menores de edad.
- Suspender las actividades de escuelas de formación deportiva, culturales, clubes de la tercera edad, entre otros.
- Ordenar a las empresas de transporte público extremar las medidas de higiene de sus automotores.
- Ordenar a la Policía Nacional controlar el cumplimiento de las órdenes dadas en el Decreto.
- Disponer la imposición de multas y sanciones a quien no acate las órdenes establecidas en el Decreto.

⁷ La vigencia de las medidas se dispuso hasta el 18 de abril de 2020 salvo disposición en contrario del Gobierno Nacional o Departamental.

Expediente: 250002315000 **202000797** 00 (acumulado 250002315000 **202000798** 00
Control inmediato de legalidad
(No asume conocimiento)

Además, en el párrafo del artículo octavo se indicó que *las anteriores medidas constituyen orden de policía y su incumplimiento dará lugar a las medidas correctivas contempladas en el Parágrafo 2 del Artículo 35 de la Ley 1801 de 2016.*

Por su parte el Decreto 017 del 23 de marzo de 2020, modificó y adicionó:

- Disponer el aislamiento obligatorio de los habitantes del municipio de Guayabetal desde el día 25 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril de 2020 con algunas excepciones.
- Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos desde el 22 de marzo de 2020 hasta el 12 de abril de 2020 y permitir el expendio de ese tipo de bebidas.
- Garantizar el servicio público de transporte de servicios postales y distribución de paquetería, así como el transporte de carga para el abastecimiento de productos de primera necesidad para el municipio.

Es decir que en el caso de los Decretos 014 y 017 de marzo de 2020, expedidos por la Alcaldesa de Guayabetal, no se cumple con la condición legal (art. 136 CPACA) de que las medidas sean dictadas como desarrollo de los decretos legislativos durante el Estado de Excepción, para que surja la competencia propia del control inmediato de legalidad.

En efecto. Las medidas dictadas en los decretos en cita, desarrollan actos administrativos de las autoridades nacionales en materia de salud y comercio, así como las medidas departamentales sobre la situación de calamidad pública, todas de competencia local en materia de policía administrativa.

De ahí que estas fuentes y el objeto del decreto bajo estudio, se refieren a los aspectos propios de la función de policía administrativa, y no al **poder de policía** que ordinariamente es ejercido por el Congreso de la República.

Expediente: 250002315000 **202000797** 00 (acumulado 250002315000 **202000798** 00
Control inmediato de legalidad
(No asume conocimiento)

Por otro lado, en los artículos 21⁸ y 22⁹ del Decreto 014 se ordenó la contratación para la construcción de obras y suministro de bienes para atender la declaratoria de calamidad pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012¹⁰.

Esas medidas de contratación así definidas por la Alcaldía Municipal de Guayabetal, se refieren a los casos previstos para la gestión del riego y desastres, específicamente para la contratación referente a la *respuesta, rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública*¹¹, pero no de manera directa derivada de los decretos legislativos del Presidente de la República.

Igualmente, el hecho de que el control de los contratos dispuestos en el decreto municipal se ejerza por la Contraloría Departamental, como sucede con los contratos derivados de la urgencia manifiesta, no significa que los contratos definidos en los artículos 21 y 22 de ese acto, tengan tal carácter. Por el contrario, son situaciones propias de la ley ordinaria y no derivan de las competencias extraordinarias acaecidas con el estado de Emergencia declarado por el Gobierno Nacional,

Incluso con la orden de que esos contratos se sometían a las disposiciones del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, se procuró extender el control de contratos de urgencia manifiesta al caso del Decreto 014 de 2020 del Municipio de Guayabetal.

⁸ **ARTÍCULO VIGÉSIMO PRIMERO:** Celébrense los contratos y/o convenios necesarios que permitan atender la declaratoria de calamidad, a través de la construcción de las obras necesarias y el suministro de bienes y/o servicios que se requieran para conjurar la situación presentada, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 t como consecuencia de la declaratoria de situación de calamidad pública, teniendo en cuenta igualmente que los recursos para atender la situación de calamidad, provienen de presupuesto Municipal y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal de Guayabetal.

Para el efecto, los contratos que celebre el municipio de Guayabetal Cundinamarca para atender la situación de calamidad, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículo 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.

⁹ **ARTÍCULO VIGÉSIMO SEGUNDO. CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA:** De conformidad con lo establecido en el parágrafo del artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, corresponde a la Contraloría Departamental del Meta (sic), el control de la presente declaratoria, razón por la cual, se ordena que inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la declaratoria de calamidad, estos y el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación y de las pruebas de los hechos, remitir a la Contraloría Departamental del Meta, para que se pronuncie sobre ellos.

¹⁰ "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones".

¹¹ AL respecto ver artículo 66 de la Ley 1523 de 2012.

Expediente: 250002315000 **202000797** 00 (acumulado 250002315000 **202000798** 00
Control inmediato de legalidad
(No asume conocimiento)

En consecuencia, el despacho no asumirá el conocimiento de esos decretos de la Alcaldesa del municipio de Guayabetal, mediante el control inmediato de legalidad.

En todo caso, se precisa que esta decisión no sustrae el **control judicial ordinario** de ese acto administrativo, por la vía de los demás mecanismos procesales.

En mérito de lo expuesto, el Despacho sustanciador

RESUELVE

PRIMERO: NO ASUMIR el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad de los Decretos 014 del 18 de marzo y 017 del 23 de marzo de 2020, emitidos por la alcaldesa de Guayabetal (Cundinamarca).

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente esta decisión, mediante mensaje de datos dirigido al buzón electrónico oficial para notificaciones, al municipio de Guayabetal y al Agente del Ministerio Público asignado a este despacho.

TERCERO: Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal, **PUBLÍQUESE AVISO**, durante diez (10) días, en la página web de la Rama Judicial (<https://www.ramajudicial.gov.co/novedades>)¹² y en el enlace del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹³.

CUARTO: ORDENAR al municipio de Guayabetal que publique esta providencia, en la página web de esa entidad territorial -si dispone de ese medio-, o por la vía de publicación local más eficaz, por el plazo de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de este auto.

QUINTO: REMÍTASE copia de esta decisión al despacho del Magistrado Fredy Ibarra Martínez y a la Secretaría General del Tribunal.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA
Magistrada

¹² Según la Circular No. C0008 de marzo 31 de 2020, expedida por la Presidencia de esta corporación.

¹³ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca>