



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SALA PLENA**

Bogotá, D.C., trece (13) de abril de dos mil veinte (2020)

<b>MAGISTRADA</b>	Bertha Lucy Ceballos Posada
<b>RADICACIÓN</b>	25000-23-15-000- <b>2020-00443</b> -00 Acumulado con 25000-23-15-000- <b>2020-00445</b> -00
<b>ASUNTO</b>	Decretos 100 del 17 de marzo y 103 del 24 de marzo de 2020
<b>ENTIDAD</b>	Municipio de Guaduas (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 un decreto del orden territorial, que no desarrolla 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 remitido a esta corporación para el control inmediato de legalidad, corresponde al No. 100 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Guaduas, *“Por el cual se declara una situación de calamidad pública como consecuencia de la declaratoria de pandemia del Coronavirus COVID-19, se establecen protocolos, acciones preventivas, se decreta toque de queda en el municipio de Guaduas Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”*.

Ese decreto fue adicionado mediante el Decreto 103 del 24 de marzo de 2020, que fue repartido en esta corporación al despacho del Magistrado Fernando Iregui Camelo.

Por lo anterior, en auto del 2 de abril anterior, ese despacho ordenó remitir la actuación a esta funcionaria judicial, dada la conexidad con el Decreto 100 del 17 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 CPACA<sup>1</sup>.

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 25000-23-15-000-2020-00445-00, la decisión remitida (Decreto 103 del 24 de marzo de 2020) únicamente adiciona algunas de las órdenes dictadas en el Decreto 100 del 17 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 Administrativo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.”

<sup>2</sup> 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.”

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 Constitucional<sup>3</sup> 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**<sup>4</sup>, ya que su control se surte por los medios ordinarios.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>4</sup> 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<sup>4</sup>. 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**.*

<sup>5</sup> 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 2019<sup>6</sup>:

**“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 público<sup>6</sup> e imponen medidas protectoras y sanciones por los comportamientos contrarios al orden público<sup>6</sup>. 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 100 y 103 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 Guaduas, 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 de los Decretos

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 321 de 1999, por el cual “se adopta el Plan Nacional de Contingencia contra derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas”.

---

<sup>6</sup> M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Así mismo, el Decreto municipal 100 del 17 de marzo de 2020 menciona la reunión del 17 de marzo de 2020, llevada a cabo por el Concejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Guaduas, en la que *“se aprobó por unanimidad la declaratoria de Calamidad Pública por la situación de salud pública con el fin de prevenir un contagio generalizado y mitigar los efectos de la enfermedad infecciosa COVID-19”*.

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 103 del 24 de marzo del Alcalde de Guaduas, hace referencia al Decreto 457 de 2020 expedido por el Presidente de la Republica de Colombia, por medio del cual *“se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*.

#### **4.2. Las decisiones del decreto**

Las órdenes del Decreto 100 del 17 de marzo de 2010<sup>7</sup> se dirigen, básicamente, a adoptar las decisiones del gobierno nacional en materia de orden público. Y en concreto a:

- Restringir la libre circulación de las personas desde las 09:00 p.m. hasta las 05 a.m.
- Suspender la atención al público en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Guaduas.
- Suspender los eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales, religiosos, comerciales y sociales en lugares abiertos y cerrados del municipio.
- El cierre preventivo y temporal de los establecimientos de comercio, de esparcimiento, diversión y juegos.
- Prohibir las visitas a los hogares geriátricos o ancianatos del municipio.
- Ordenar a los hoteles una ocupación del 50% de su capacidad.
- Instar a entidades públicas y privadas, tales como supermercados, entidades bancarias, entidades de servicios públicos, cafeterías, panaderías, restaurantes, salones de belleza, vendedores ambulantes y demás que manejen atención al público, que tomen las medidas de control sanitario al ingreso de los establecimientos
- Ordenar a los conductores de transporte de pasajeros, portar tapabocas y guantes, así como suministrar gel antibacterial a sus pasajeros.
- Cancelar asambleas.

---

<sup>7</sup> La vigencia de las medidas se ordenó por 6 meses.

- Revisar los horarios de los empleados públicos.
- Ordenar el aislamiento preventivo de las personas provenientes de viajes del extranjero durante 14 días.
- Crear un Puesto de Mando Unificado (PMU) virtual para llevar el control de las medidas con las entidades y/o dependencias que integran el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

Además, recomienda a los habitantes del municipio ciertas medidas de higiene.

Por su parte, el Decreto 103 del 24 de marzo de 2020 adicionó:

- Toque de queda en todo el municipio de Guaduas desde las 02:00 p.m. hasta las 06:00 a.m.
- Restringir el tránsito de vehículos particulares y de servicio público de pasajeros en todas las vías carreteables secundarias y terciarias.
- Suspender la atención al público en todos los establecimientos de comercio desde las 02:00 p.m. hasta las 06:00 a.m.
- Prohibir la movilización en el caso urbano del municipio de vehículos automotores y motocicletas con más de una persona.
- Medidas para el abastecimiento de víveres.

Es decir que en el caso de los Decretos 100 y 103 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde de Guaduas, 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 100 y 103 para el municipio de Guaduas, desarrollan actos administrativos de las autoridades nacionales en materia de salud y comercio, así como las medidas departamentales sobre la situación de calamidad pública y la ley que regula la competencia local en materia de policía administrativa.

De ahí que estas fuentes y el objeto del decreto bajo estudio, se refieren exclusivamente 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.

En consecuencia, el despacho no asumirá el conocimiento de esos decretos del Alcalde del municipio de Guaduas, 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 100 del 17 de marzo y 103 del 24 de marzo de 2020, emitido por el alcalde de Guaduas (Cundinamarca).

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** personalmente esta decisión, mediante mensaje de datos dirigido al buzón electrónico oficial para notificaciones, al municipio de Guaduas 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>)<sup>8</sup> y en el enlace del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>9</sup>.

**CUARTO: ORDENAR** al municipio de Guaduas 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 Fernando Iregui Camelo y a la Secretaría General del Tribunal.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA**  
Magistrada

---

<sup>8</sup> Según la Circular No. C0008 de marzo 31 de 2020, expedida por la Presidencia de esta corporación.

<sup>9</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca>