



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

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

MAGISTRADA	Bertha Lucy Ceballos Posada
RADICACIÓN	25000-23-15-000- 2020-01587 -00 Acumulado con 25000-23-15-000- 2020-01588 -00
ASUNTO	Decretos 023 del 13 de abril 2020 y 024 del 27 de abril 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 dos decretos del orden territorial, que no desarrollan la materia de un decreto legislativo expedido por el actual Estado de Excepción, tal como se dispuso en auto del 14 de abril anterior (expedientes acumulados No. 25000-23-15-000-**2020-00797**-00 y No. 25000-23-15-000-**2020-00798**-00) que se refieren a decretos anteriores de ese mismo municipio, y se adicionaron ahora con los decretos 023 de 2020 y 024 de 2020.

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 del municipio de Guayabetal, este despacho ya se pronunció¹ respecto de dos decretos anteriores, los números 014 del 18 de marzo y 017 del 23 de marzo de 2020, ambos referidos a la adopción de medidas de carácter policivo y administrativo para evitar la propagación del Covid 19 en ese municipio.

¹ Auto de sala unitaria del 14 de abril de 2020, exp. 25000-23-15-000-**2020-00798**-00 acumulado al exp. 25000-23-15-000-**2020-00797**-00.

Expediente: 25000-23-15-000-**2020-01587**-00 Acumulado 25000-23-15-000-**2020-01588**-00
Control inmediato de legalidad
(No asume conocimiento)

Ahora, este despacho ha recibido los Decretos: **i)** 023 del 13 de abril de 2020, que adiciona el Decreto No. 17 de 2020, y **ii)** 024 del 27 de abril de 2020, ambos que modifican parcialmente el Decreto 23 de 2020.

El expediente 25000-23-15-000-**2020-01587**-00 fue repartido en esta corporación al Magistrado Jaime Alberto Galeano Garzón, que en auto del 11 de mayo ordenó remitir la actuación a esta funcionaria judicial, dada la conexidad con el Decreto 014 del 18 de marzo y 17 del 23 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.

Por otro lado, el expediente 25000-23-15-000-**2020-01588**-00 fue repartido al Magistrado Fernando Iregui Camelo, que en providencia del 12 de mayo ordenó remitir la actuación también a este despacho sustanciador.

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 CPACA².

Además, en atención al principio de conexidad, en esta misma actuación se acumularán los expedientes que se refieren al mismo tema, pues en ambos casos, la decisión remitida únicamente modifica algunas de las órdenes dictadas en el Decreto 023 del 13 de abril de 2020.

2. Caso Concreto

Dado que, en la providencia del 14 de abril anterior, el despacho ya se pronunció acerca de los decretos que fueron objeto de adición y modificación, se considera que las razones para no haber asumido el control inmediato de legalidad de esos actos, son extensivas a los Decretos 023 y 024 de 2020.

² 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."

Ahora bien, según las normas que regulan este medio de control³, es necesario que el acto sometido a control reúna las siguientes 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.

Para distinguir la materia relacionada con **los decretos legislativos de excepción**, este despacho ha considerado que no son los actos 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.

Los medios ordinarios son la demanda de nulidad, o las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, según la norma que los regula.

En el caso del Decreto 023 del 13 de abril de 2020 expedido por el municipio de Guayabetal, estos criterios implican que tampoco debe asumirse su conocimiento bajo el control inmediato de legalidad, puesto que las decisiones se refieren a la misma temática de los decretos ya examinados, a saber:

³ artículos 36 y 151 del CPACA

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 municipales⁵. 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**.*

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar la vigencia estipulada en el artículo séptimo del decreto municipal No. 017 del 23 de Marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL DECRETO 014 DEL 18 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE GUAYABETAL Y SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y DE MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID 19) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", el cual quedara así (sic):

(...) "**ARTÍCULO SÉPTIMO: VIGENCIA** El presente Decreto rige a partir de su expedición y se prolongará hasta el 27 de abril de 2020, salvo que por necesidad del municipio o disposición del Gobierno Nacional o Departamental haya que mantenerse las actuaciones administrativas aquí tomas (sic).

Igual ocurre con el contenido del Decreto 024 de 2020 que modificó el los Decreto 017 y 023 de 2020 y dispuso:

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar la vigencia estipulada en el artículo PRIMERO del Decreto 023 de 13 de abril de 2020 "Por medio del cual se modificó el Artículo SÉPTIMO del decreto municipal No. 017 del 23 de marzo de 2020", el cual quedará así:

ARTÍCULO PRIMERO: VIGENCIA El presente Decreto rige a partir de su expedición y se prolongará hasta el 11 de mayo de 2020, salvo que por necesidad del municipio o disposición del Gobierno Nacional o Departamental haya que mantenerse las actuaciones administrativas aquí tomas.

ARTÍCULO SEGUNDO: Modifíquese el artículo SEGUNDO del Decreto municipal No. 017 de 23 de mayo de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la jurisdicción de Guayabetal Cundinamarca a partir cero horas (sic) (00:00 a.m) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, salvo que por necesidad del municipio o por disposición del Gobierno Nacional o Departamental haya que prorrogar la vigencia de las actuaciones administrativas allí tomadas (...)

En el examen de los anteriores decretos se consideró lo siguiente, que ahora se reitera:

Es decir que en el caso de los Decretos 014 y 017 de marzo de 2020, expedido 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 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 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.

Por otro lado, en los artículos 21⁵ y 22⁶ del Decreto se dispuso 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 2012⁷.

Esas medias de contratación, 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*⁸, pero no de manera directa derivada de la situación de calamidad.

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

Incluso con la orden de que esos contratos se sometan 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.

⁵ Cita Original: **ARTÍCULO VIGÉSIMO PRIMERO:** *Celébrese 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 † 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.

⁶ Cita Original: **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.*

⁷ Cita Original: *“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”.*

⁸ Cita Original: *Al respecto ver artículo 66 de la Ley 1523 de 2012.*

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.

Por lo anterior, y en aras de la congruencia de las decisiones judiciales en casos análogos, el despacho no asumirá el conocimiento del caso, por lo que

RESUELVE

PRIMERO: NO ASUMIR el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad de los Decretos 023 del 13 de abril de 2020 y 024 del 27 de abril de 2020, como en igual sentido se dispuso respecto de los Decretos 014 del 18 de marzo y 017 del 23 de marzo de 2020, emitidos por la alcaldesa de Guayabetal (Cundinamarca).

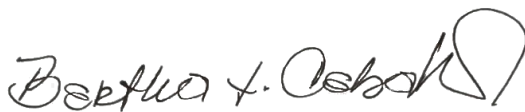
SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente esta decisión, mediante mensaje de datos dirigido al buzón electrónico oficial para notificaciones, al municipio de Guayabetal y al Agente del Ministerio Público asignado a este despacho.

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>)⁹ y en el enlace del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹⁰.

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 Jaime Alberto Galeano Garzón y a la Secretaría General del Tribunal.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA
Magistrada

⁹ Según la Circular No. C0008 de marzo 31 de 2020, expedida por la Presidencia de esta corporación.

¹⁰ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca>