

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá DC, diez (10) de julio de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-01589-00
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Asunto: REVISIÓN DEL DECRETO 030 DE 2020 DEL
MUNICIPIO DE GUAYABETAL
(CUNDINAMARCA)

En este momento del trámite procesal observa el despacho que se presenta una circunstancia que determina la revocatoria del auto admisorio del proceso y la terminación de este por las razones que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES

1) La alcaldesa del municipio de Guayabetal (Cundinamarca) expidió el Decreto número 030 de 7 de mayo de 2020 *“por medio del cual el municipio de Guayabetal adopta las medidas ordenadas por el gobierno Nacional a través del Decreto 636 de 2020 por medio del cual imparten (sic) instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la prevención de la vida y mitigación del riesgo de contagio”*.

2) El acto antes mencionado fue remitido por la citada alcaldía al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para efectos de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), asunto que por reparto correspondió al magistrado de la referencia.

3) Por auto del 12 de mayo del año en curso se asumió la revisión del citado acto administrativo a través del medio de control inmediato de legalidad consagrado en las normas legales ante mencionadas.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para efectos de la decisión que debe adoptarse en este proceso se desarrolla a continuación el siguiente derrotero: 1) problema jurídico objeto de pronunciamiento, 2) marco jurídico del control inmediato de legalidad, 3) improcedencia en este caso.

1. Problema jurídico objeto de pronunciamiento

En aplicación cabal de la normatividad que regula la materia revisado una vez más el asunto de la referencia en relación con el acto administrativo que ha sido puesto a consideración de este tribunal resulta perentorio precisar y definir si ¿es legalmente procedente en este caso la aplicación del medio de control jurisdiccional denominado “*control inmediato de legalidad*” respecto del Decreto número 030 del 7 de mayo de 2020 proferida por la alcaldesa municipal de Guayabetal (Cundinamarca)?.

2. Marco jurídico del control inmediato de legalidad

Con el fin de instrumentar en debida forma la precisión jurídica sobre la procedencia o no del denominado control inmediato de legalidad respecto de la citada resolución del orden distrital es necesario poner de presente la normatividad que regula dicho medio de control jurisdiccional:

- 1) La Ley 1437 de 2011, contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la Parte Segunda establece la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en esa dirección regula sus funciones jurisdiccional y consultiva.
- 2) En esa perspectiva el Título III de dicho cuerpo normativo tiene por contenido la consagración y régimen de los denominados “*medios de control jurisdiccional*”, esto es, los instrumentos específicos a través de los cuales se materializa el derecho de acción para provocar u obtener el control del juez contencioso administrativo respecto de los hechos y actos de la administración pública en ejercicio de la función administrativa.
- 3) Es así entonces como el artículo 136 de dicho cuerpo normativo, concordante literal y sustancialmente con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹, prevé y define el contenido y alcance del llamado “*control inmediato de legalidad*” en los siguientes términos:

“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*

¹ Por la cual se reglamentan los estados de excepción.

*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.” (se resalta).

De la norma antes transcrita es expreso y claro que dicho medio de control jurisdiccional es aplicable única y exclusivamente respecto de unos precisos y taxativos actos que cumplan con los siguientes requisitos o condiciones:

- a) Debe tratarse de *actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto*, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.
- b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de *actos administrativos*, esto es, haber sido proferidos específicamente en ejercicio de *función administrativa*.
- c) Adicionalmente, de modo puntual y necesario o perentorio se requiere que tales actos ***hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción***, huelga decir, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, denominados, en su orden, (i) estado de guerra exterior, (ii) estado de conmoción interior y, (iii) *estado de emergencia económica, social y ecológica*.
- 4) La competencia para conocer de dicho medio control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos a dicho tipo de control está asignada así: (i) al Consejo de Estado, si se trata de actos expedidos por autoridades del orden nacional y, (ii) a los Tribunales Administrativos -según el lugar donde se expidan-, si son dictados por

autoridades del orden territorial de conformidad con las reglas de asignación de competencias contenidas, respectivamente, en los artículos 149 numerales 1 y 14, y 151 numeral 14 de la misma Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

Por lo tanto, en tratándose particularmente de actos administrativos emanados de autoridades territoriales como *alcaldes* y gobernadores la competencia está atribuida, en única instancia, a los tribunales administrativos en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1

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.” (negrillas adicionales).

5) Las reglas básicas del trámite procesal son las previstas de modo especial en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de las normas complementarias del proceso contencioso administrativo consagradas en ese mismo cuerpo normativo para aquellos aspectos de procedimiento que no cuenten con norma especial y que sean compatibles con dicho procedimiento.

3. Improcedencia en este caso

La Agente del Ministerio Público Delegada ante el Tribunal y Designada para este proceso luego de hacer unas reflexiones acerca de la regulación del

control inmediato de legalidad y de la figura jurídica de la urgencia manifiesta para fines de contratación estatal, concluyó que la Decreto número 030 del 7 de mayo de 2020 expedida por la alcaldesa de Guayabetal no puede ser objeto de control inmediato de legalidad porque no fue proferido en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos en el marco del mencionado estado de excepción y menos aún en aplicación de lo dispuesto particularmente en el Decreto Legislativo número 539 del 13 de abril de 2020 sino que, tiene por fundamento el ejercicio de facultades de policía previstas en la legislación ordinaria.

Sobre el punto es necesario advertir y precisar lo siguiente:

1) En relación con el contenido, motivación y competencia ejercida se tiene que el acto administrativo materia de revisión es el Decreto número 030 del 7 de mayo de 2020 expedido por la alcaldesa Guayabetal que, conforme a su epígrafe tiene por contenido *“adoptar las medidas ordenadas por el gobierno Nacional a través del Decreto 636 de 2020 por medio del cual imparten (sic) instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la prevención de la vida y mitigación del riesgo de contagio”*.

2) Para el efecto la alcaldesa invocó como sustento normativo esencial de tales decisiones estas razones de hecho y de derecho:

a) Con motivo de la pandemia del Covid-19 y la emergencia sanitaria desatada por dicha causa estimó necesario y perentorio implementar un conjunto de medidas e instrucciones con el propósito de contener, controlar y mitigar los impactos negativos que dicha situación excepcional genera en la población y particularmente para los habitantes de su municipalidad.

b) En esa dirección expuso como motivación jurídica para la expedición de la Decreto número 030 del 7 de mayo de 2020 tres clases de fundamentos normativos, por una parte, unas disposiciones de carácter general de orden constitucional como los artículos 2, 13, y 49 de la Constitución Política, y otras de rango legal y local especiales sobre la materia, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto compilatorio 1082 de 2005, el Decreto 768 de 2019, la Ley 1751 de 2025, el Decreto-ley 1421 de 1993, Decreto 113 de 2020, y finalmente hizo referencia a los Decretos Legislativos números 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró para todo el territorio nacional el estado de excepción de *“emergencia económica, social y ecológica”* por causa de la pandemia desatada por el virus denominado Covid -19, y 440 del 20 de marzo de 2020 dictado con fundamento en las facultades legislativas extraordinarias asumidas por el Presidente de la República durante dicho estado de excepción, el cual en el artículo 7 consagra unas medidas para la declaración de la situación de *urgencia manifiesta* para fines de los procesos de contratación estatal en el marco del referido estado excepción.

c) En ese ámbito de motivación es determinante para este caso destacar que el mencionado Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020 tangencialmente citado en la parte motiva del Decreto 030 del 7 de mayo del mismo año dictado por la alcaldesa de Guayabetal tiene por contenido y alcance determinar dos precisos asuntos: el primero, que la competencia para la expedición de los protocolos de bioseguridad para afrontar la emergencia sanitaria generada por la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19 corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, y que deben ser aplicados en todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública (artículo 1º), y el segundo, ordenar que los alcaldes y gobernadores están obligados a dicho protocolos y a vigilar su cumplimiento en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones (artículo 2º).

d) Examinado el contenido del Decreto 030 del 7 de mayo de 2020 de la alcaldía de Guayabetal es claro que simplemente se limita a establecer una serie de medidas de policía para de carácter preventivo para evitar el contacto personal y el contagio del virus, y en modo alguno adopta ningún tipo de protocolos de bioseguridad previamente aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social.

En efecto el contenido específico del decreto objeto de este proceso se concreta en la implementación de las siguientes medidas para el territorio del municipio de Guayabetal: aislamiento social y señalamiento de excepciones a la medida (artículo 1), prohibición de ciertas actividades (artículo 2), prelación del trabajo en casa tanto para el sector público como para el privado (artículo 3), servicio público de transporte terrestre, servicios postales y paquetería, (artículo 4), fijación de días y horarios para circulación de personas (artículo 5), toque de queda (artículo 6), garantía de derechos para el personal del sector salud (artículo 7), prohibición de consumo de bebidas embriagantes (artículo 8), ley seca municipal (artículo 9), inscripción y ceso de proveedores a cargo de los establecimientos de comercio (artículo 10) y sanciones de ley por incumplimiento de las medidas (artículo 11).

e) Por consiguiente es absolutamente claro que el acto administrativo objeto de este proceso, esto es, la Decreto número 030 de 2020 de la alcaldía de Guayabetal fue proferido en uso de facultades de policía como primera autoridad de policía que lo es según lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 en consonancia con lo preceptuado en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política, y las demás normas legales ordinarias referidas en el literal b) inmediatamente anterior de esta sección de la providencia.

f) En consecuencia es evidente que la Decreto número 030 del 7 de mayo de 2020 de la alcaldía de Guayabetal (Cundinamarca) no es susceptible del

control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto dicho medio de control judicial solo es aplicable a aquellas decisiones o 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** (...)”.

En ese contexto le asiste razón a la señora Agente del Ministerio Público Delegada ante el Tribunal en cuanto en el término de traslado que le fue realizado conceptuó lo siguiente:

“3.4. Conclusión

Por lo antes expuesto se verificó que el acto administrativo objeto de control Decreto 030 de 2020, no fue expedido con el fin de desarrollar el decreto legislativo 539 de 2020 dictado por el Presidente de la República en el estado de emergencia económica, social y ecológica, declara mediante el Decreto 417 de 2000, ni como consecuencia del Decreto 637 de 2020 a través del cual nuevamente se declara el estado de excepción, motivo por el cual se considera esta Agente del Ministerio Público que en la decisión que ponga fin al trámite, habría de declararse que dicho acto no es objeto del control inmediato de legalidad, sin perjuicio de los demás controles jurisdiccionales que resultaren procedentes.

g) Lo anterior no significa en modo alguno que dicho acto administrativo no pueda ni deba ser objeto de control jurisdiccional, pero, a través de otros medios distintos al de control inmediato de legalidad, aserto este que se encuentra fundamento en lo siguiente:

(i) En la forma y términos en los que el legislador concibió, consagró y definió el denominado medio de control jurisdiccional denominado inmediato de legalidad en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como ya se explicó en precedencia, solo es procedente y por tanto aplicable a los actos

de contenido general que profieran las autoridades en ejercicio de función administrativa y de modo concurrente e indefectible “*en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción*”, condición esta *sine qua non* que no se cumple en el presente caso.

(ii) En la concepción y principalística que inspira y nutre la fórmula jurídico-política del Estado Social de Derecho sobre la cual el constituyente del año 1991 reorganizó la estructura y funcionamiento del Estado Colombiano (artículo 1 constitucional), el poder público solo puede ser ejercido por las autoridades expresamente designadas para ello y en los términos que la Constitución establece (artículo 3 *ibidem*), por manera que la determinación de las competencias -especialmente en los sistemas jurídicos escritos como lo es fundamentalmente el nuestro- es un asunto que debe estar previa y expresamente consagrado en la ley tal como lo ordena el artículo 122 superior en cuanto de asignación de funciones se trata, por consiguiente en esta concepción no es válido ni posible predicar o deducir la existencia de una determinada competencia por la vía de una interpretación extensiva ni analógica de la ley y mucho menos fundada o guiada en motivos de conveniencia u oportunidad, esta es una conquista inquebrantable y una regla de oro y universal del Estado de Derecho.

(iii) No obstante, debe precisarse igualmente que en nuestro ordenamiento jurídico todos aquellos otros actos administrativos de contenido general que expidan las autoridades en tiempos de los estados de excepción o no carezcan o estén exentos de control jurisdiccional porque, para ellos aquel tiene preestablecidos otros medios de control idóneos también de naturaleza jurisdiccional como lo son por ejemplo, en tratándose de modo particular para los actos del orden municipal y distrital y más exactamente para los que expiden los alcaldes, los siguientes: a) el de *simple nulidad* contemplado en el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, b) el de *nulidad y restablecimiento del derecho* consagrado el artículo 138 *ibidem* cuando produzca efectos

particulares y lesione derechos de carácter personal o subjetivo, c) *el control por vía de observaciones* por parte del respectivo gobernador departamental en relación con los actos de los alcaldes municipales y distritales según lo regulado en los artículos 151 numeral 5 *ibidem* y 94 numeral 8 del Decreto-ley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) de 1986, d) por la vía de *la acción de tutela* si el acto amenaza o viola un derecho constitucional fundamental.

h) En consecuencia advertida como ha sido en este momento la improcedencia del medio de control en aplicación de los principios de economía, eficacia y celeridad procesales no tiene sentido ni justificación proseguir con la actuación, por lo tanto debe revocarse el auto admisorio admisorio del proceso y dar por terminado el proceso.

RESUELVE :

1º) Revócase el auto admisorio del proceso de la referencia y **terminase** la actuación procesal.

2º) En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, en los Acuerdos números PCSJA20-11532 y PCSJA20-11546 del 11 y 25 de abril de 2020, y PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 del 7, 22 de mayo de 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, respectivamente, y las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por conducto de la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica a la alcaldesa de Guayabetal (Cundinamarca) en la dirección electrónica "*judicial@guayabetal-cundinamarca.gov.co*" y a la

Procuradora 1 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la dirección electrónica “dmgarcia@procuraduria.gov.co” o también en la dirección electrónica “dianamarcelagarciap@gmail.com”.

3º) Publíquese esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público en la sección y enlaces específicos dispuestos para el efecto lo mismo que en la página electrónica oficial de la alcaldía municipal de Guayabetal (Cundinamarca) “www.guayabetal.gov.co”.

4º) Ejecutoriada esta providencia **archívese** el expediente, con las respectivas constancias de secretaría.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado