

República de Colombia



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Bogotá, D.C., ocho (08) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Radicado	250002315000202100410-00
Medio de control	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad	ALCALDESA DE GUATAQUÍ – CUNDINAMARCA
Acto Administrativo	DECRETO 021 DEL 27 DE ABRIL DE 2021
Asunto	ABSTIENE DE INICIAR PROCEDIMIENTO
Tema	TRATÁNDOSE DE DECRETO EMITIDO EN EJERCICIO DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA ORDINARIA, NO ES SUCEPTIBLE DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La Alcaldesa del municipio de GUATAQUÍ, Departamento de Cundinamarca, emitió el Decreto 021 del 27 de abril de 2021 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO NO. 135 DEL 26 DE ABRIL DE 2021, EXPEDIDO POR LA GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA Y SE RESTRINGUE LA MOVILIDAD DE LAS PERSONAS (...)”* entre otras medidas administrativas.

A efectos que esta Corporación efectúe el control inmediato de legalidad¹, por reparto del 6 de mayo de 2021, correspondió el conocimiento del asunto a la suscrita Magistrada Sustanciadora.

I. VALORACIONES PREVIAS

En acercamiento al panorama normativo en el que se expidió el enunciado decreto municipal, en secuencia cronológica y con fines a decantar sobre su naturaleza de norma emitida en desarrollo o al amparo de norma legislativa, se tiene conforme sigue:

1.1. El 11 de marzo de 2020, 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

¹ 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.”

y privadas, adoptar medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID 19.

1.2. El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros y en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 Constitucional y desarrolladas en la Ley Estatutaria 137 de 1994, mediante **Decreto número 417**, 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 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.

1.3. Posteriormente, **el 06 de mayo de 2020**, el Gobierno Nacional, mediante **Decreto Legislativo 637**, nuevamente en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 Constitucional, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por un término de 30 días calendario, con el fin de enfrentar la pandemia del coronavirus covid-19.

1.4- En comprensión temporal de los precitados estados de excepción, el presidente de la República, expidió una pluralidad de decretos legislativos, y concurrentemente, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ordinarias, profirió decretos ordinarios contentivos de medidas transitorias en materia de orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus CODIV-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

1.5. Sin conexidad jurídica ni temporal con los precitados estados de excepción, el 27 de abril de 2021, la Alcaldesa del municipio de GUATAQUÍ – CUNDINAMARCA, emitió el Decreto 021, y destaca e fortalecimiento de la réplica de ausencia de vínculo con la norma legislativa, que la autoridad municipal invoca el ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales conferidas por el numeral 1 del artículo 315 Constitucional, y el poder extraordinario de policía respecto del que enlista los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016; así como los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2011, y la Ley 9 de 1979.

Asimismo reviste importancia en determinación de la naturaleza del Decreto Municipal 021 en comento, que tiene por objeto adoptar el Decreto No. 135² del 26 de abril de 2021, del Gobernador de Cundinamarca, y establecer como medida policiva transitoria, el toque de queda; en secuencia de éste, restringir la movilidad

² "Por el cual se adoptan medidas transitorias de orden público para prevenir el propagación del Covid-19 en el Departamento de Cundinamarca se dictan otras disposiciones", expedido por el Gobernador de Cundinamarca en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 303, los numerales 1o y 2o del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, y los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana).

de las personas en la jurisdicción de esa localidad, en lapso comprendido del 27 de abril al 3 de mayo de 2021, entre las 8:00 p.m. y las 5:00 a.m.; así como prohibir el expendio de bebidas embriagantes y los eventos de carácter público que impliquen aglomeraciones.

También es de interés, en contraste con las consideraciones del acto administrativo municipal en mención, que se reseñó la siguiente normativa: **(i)** los artículos 1o, 2o y 209 Constitucionales, mediante los cuales se impone a las autoridades el deber de proteger, la vida, honra, bienes, derecho y libertades del conglomerado bajo los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, celeridad economía entre otros; **(ii)** la Resolución No. 222 del 25 de febrero de 2021, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 31 de mayo de 2021; **(iii)** la Ley 9 de 1979, según la cual, corresponde al Estado expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, y vigilar su cumplimiento; **(iv)** el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, que establece la competencia de los alcaldes municipales para decretar toque de queda en su territorio ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar a la población; **(v)** el Decreto No. 135 del 26 de abril de 2021 de la Gobernación de Cundinamarca, por el que se adoptaron medidas transitorias de orden público para prevenir la propagación del covid-19; y **(vi)** el Decreto 418 de 2020³, que dicta medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público para prevenir la propagación del COVID -19.

En consecuencia, dispuso en su resolutive conforme sigue:

“ARTÍCULO PRIMERO: ADOPTAR el DECRETO No. 135 de abril de 2021 expedido por la Gobernación de Cundinamarca “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE ORDEN PÚBLICO PARA PREVENIR LA PROPAGACIÓN DEL COVID-19 EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

ARTÍCULO SEGUNDO: ESTABLECER como medida policiva transitoria el TOQUE DE QUEDA y como consecuencia se restringe la movilidad de las personas en la jurisdicción del Municipio de Guataquí-Cundinamarca en los siguientes días y horarios:

Martes 27 de abril de 2021 inicia a las 8:00 pm y termina el miércoles 28 de abril de 2021 a las 5:00 am

Miércoles 28 de abril de 2021 inicia a las 8:00 pm y termina el jueves 29 de abril de 2021 a las 5:00 am

Jueves 29 de abril de 2021 inicia a las 8:00 pm y termina el viernes 30 de abril de 2021 a las 5:00 am

Viernes 30 de abril de 2021 inicia a las 8:00 pm y termina el sábado 01 de mayo de 2021 a las 5:00 am

³ “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Sábado 01 de mayo de 2021 inicia a las 8:00 pm y termina el domingo 02 de mayo de 2021 a las 5:00 am

Domingo 02 de mayo de 2021 inicia a las 8:00 pm y termina el lunes 03 de mayo de 2021 a las 5:00 am

PARÁGRAFO: *Se exceptúan de esta medida:*

a.- Menores de edad que deban asistir a terapias, urgencias médicas y en general cualquier situación encaminada a garantizar la protección de sus derechos fundamentales.

b.- Servidores públicos y personal cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la preservación del orden público, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental, municipal y similar.

c.- Toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud.

d.- Los trabajadores de farmacias, debidamente certificados por su empleador.

e.- Trabajadores y vehículos dedicados a la adquisición, producción, transporte y abastecimiento de alimentos, productos farmacéuticos y productos de primera necesidad, esto incluye el almacenamiento y distribución para venta al público.

f.- Miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo de Bomberos, Rama Judicial, organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación.

g.- Personal adscrito a empresas de vigilancia y seguridad privada,

h.- Personal de atención de emergencia médica y domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.

i.- Distribuidos de medios de comunicación y periodistas debidamente acreditados.

j.- Movilización de enfermos, pacientes y personal sanitario (médicos, enfermeros, personal administrativo de clínicas y hospitales), encargados de la distribución de medicamentos a domicilio, os.

k.- Movilización de mascotas por emergencia veterinaria.

l.- Personal operativo y administrativo aeroportuario, pilotos, tripulantes y viajeros que tengan vuelos de salida o llegada desde o a la ciudad de Bogotá, programados durante el periodo de restricción, debidamente acreditados con el documento respectivo, tales como pasabordo físico o electrónico, tiquetes, etc., y que se desplacen desde o hacia los diferentes municipios de Cundinamarca.

m.- Vehículos que presten el servicio de transporte público intermunicipal, limitándose al transporte de personas exceptuadas en el presente decreto.

n.- Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte, los conductores, el personal administrativo y viajeros del servicio de transporte intermunicipal, debidamente acreditados.

o.- Personas de las empresas concesionarias o prestadoras de servicios públicos en el Departamento, debidamente acreditados y que se encuentren en desarrollo de su labor en este horario.

p.- Todo tipo de carga y material necesario para garantizar la continuidad en la operación de los servicios públicos asociados al sector energético e hidrocarbúfero.

q.- Están autorizados para su movilización vehículos de transporte de carga de animales vivos, víveres, de alimentos y bebidas, bienes perecederos, productos de aseo y suministros médicos, el transporte de productos agrícolas, materia prima e insumos para la producción industrial y agropecuaria.

r.- Se autoriza el tránsito de vehículos particulares únicamente en casos de emergencia.

s.- La circulación de personas que laboren o presten sus servicios a empresas que no tiene solución de continuidad en sus actividades de producción y/o distribución. Para acreditar el encontrarse dentro de esta excepción, se deberá contar con la certificación emitida por el empleador y/o contratista en la que se establezca nombre completo del empleado o contratista, tipo y número de documento de identidad y el horario de ingreso y salida.

t.- Personal indispensable para la ejecución de obras públicas o civiles.

u.- Expendio de bebidas alcohólicas por entrega a domicilio.

v.- La adquisición de forma presencial de bienes de primera necesidad.

ARTÍCULO TERCERO: No se permite la apertura de discotecas y lugares de baile, se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en establecimientos de comercio y en el espacio público de acuerdo con lo establecido en el Decreto 206 de 2021 en toda la jurisdicción del Municipio de Guataquí-Cundinamarca.

Parágrafo. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes, ni el consumo en restaurantes, como tampoco su comercialización a través de plataformas digitales o domicilios. Los pilotos autorizados se mantienen vigentes dentro de los horarios establecidos y aspectos aprobados por la Alcaldía Municipal de Guataquí.

ARTÍCULO CUARTO: Durante los días 27 de Abril de 2021 al 03 de Mayo de 2021 el horario de funcionamiento de los Establecimientos Abiertos al Público será hasta las 7:30 pm.

ARTÍCULO QUINTO: No se autorizan los eventos de carácter público que impliquen aglomeraciones de personas.

Parágrafo: Se reforzará el control para evitar la realización de fiestas y reuniones en general.

(...)"

II- FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

2.1. Competencia

El control inmediato de legalidad es en virtud del numeral 7) del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, modificada por el artículo 27 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021⁴, de conocimiento en única instancia del Tribunal Administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que haya emitido el acto administrativo, y en virtud de la modificación introducida por el artículo 44 de la precitada Ley 2080 de 2021, al artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, la sentencia es de órbita funcional de la respectiva sala, sección o subsección.

Naturaleza de única instancia de la que deviene, en marco del artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, que las providencias distintas al fallo son de órbita funcional del ponente.

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, comoquiera que trata de acto administrativo emitido por la alcaldesa del municipio de GUATAQUÍ – CUNDINAMARCA.

⁴ "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".

Asimismo, y en cuanto por la presente providencia se abstiene de iniciar procedimiento, por encontrar que el medio de control inmediato de legalidad es improcedente, la decisión asume como de orbita de la suscrita Magistrada Sustanciadora.

2.2. Actos administrativos pasibles del control inmediato de legalidad

2.2.1. En voces del inciso primero del artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁵, en consonancia con el artículo 136 del CPACA⁶, 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. Los estados de excepción se encuentran previstos en el capítulo 6 Constitucional que comprende los artículos 212 a 215 del Estatuto Superior, y en contraste con los estados de excepción que han sido declarados en la anualidad en curso con ocasión a la pandemia por el coronavirus COVID-19, es de puntualizar, que conforme establece el artículo 215 Constitucional, 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 del mismo Estatuto Superior, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y/o 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.

2.2.3. En este orden y advertido que es de competencia del Consejo de Estado el Control Inmediato de Legalidad respecto de los actos administrativos emitidos por las autoridades nacionales, **asumen como requisitos para que proceda el**

⁵ "(...) 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."

⁶ "(...) 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".

control inmediato de legalidad de conocimiento de los Tribunales Administrativos: (i) que el acto administrativo sea de contenido general, proferido por autoridad territorial; (ii) que se haya proferido en vigencia del estado de excepción, y/o (iii) dictado al amparo o en desarrollo de decreto legislativo.

Advertido respecto del segundo de los enunciados supuestos, que en razón del alcance temporal de la norma legislativa, eventualmente, la medida adoptada mediante el decreto legislativo, supera la vigencia del estado de excepción, y en este orden, eventualmente, también el acto administrativo que se profiere bajo su amparo, nace a la vida jurídica, finiquitado el estado de excepción.

Asimismo y con relevancia para el presente asunto, **el acto administrativo general, proferido en ejercicio de facultades administrativas ordinarias, dentro de las que encuentran comprendidas por regla general las de policía, aunque haya sido emitido en vigencia de 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 respecto del Decreto 021 de 27 de abril de 2021, expedido por la alcaldesa del municipio de GUATAQUÍ – CUNDINAMARCA, asume relevancia primeramente y conforme reseñó antes (1.4.) que se emitió en ejercicio de las facultades otorgadas en el numeral 1 del artículo 315 Constitucional, el poder extraordinario de policía conferido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001 y la Ley 9 de 1979.

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

¿El Decreto 021 de 27 de abril de 2021, expedido por la Alcaldesa del municipio de Guataquí – Cundinamarca, satisface el test de procedibilidad para ser pasible del control inmediato de legalidad?

2.3.2. En respuesta al interrogante planteado se tiene, que el Decreto 021 emitido por la alcaldesa de GUATAQUÍ – CUNDINAMARCA, el 27 de abril de 2021, no satisface el test de procedibilidad para ser pasible del control inmediato de legalidad, por cuanto si bien trata de acto administrativo de carácter general, no fue emitido en vigencia de estado de excepción, y aúna que fue emitido en ejercicio de competencias propias del ejecutivo local y no en desarrollo y/o al amparo de norma legislativa.

Es así que se emitió por la alcaldesa del municipio de GUATAQUÍ – CUNDINAMARCA, en ejercicio de las funciones policivas conferidas por la Constitución y la ley a los Alcaldes Municipales, como autoridades de policía en comprensión de sus territorios, en particular las establecidas en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, “Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana”, que prevé poderes extraordinarios de policía en cabeza de las autoridades territoriales, para mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de epidemias, como lo es la prohibición de reuniones o aglomeración de personas, restringir la movilidad de vehículos y personas, imponer el toque de queda, restringir movilidad, actividades sociales, entre otras⁷.

Secuencia en la que, no se le imponía a la alcaldesa del municipio de GUATAQUÍ acudir a decreto legislativo alguno para adoptar las decisiones contenidas en el precitado Decreto 021 del 27 de abril de 2021, y no era necesario, contrastado que, para la adopción de aquellas, resultaban suficientes las normas ordinarias.

Por consiguiente, el control jurisdiccional del Decreto 021 de 27 de abril de 2021, de la ALCALDESA del municipio de QUATAQUÍ – CUNDINAMARCA, corresponde al medio de control ordinario, a saber, nulidad, consagrado en el artículo 137 del CPACA, y deviene improcedente el medio de control inmediato de legalidad.

Por lo expuesto, **SE DISPONE**:

PRIMERO: Abstenerse de dar inicio al control inmediato de legalidad, respecto del Decreto 021 de 27 de abril de 2021, expedido por la alcaldesa del municipio de GUATAQUÍ - 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

⁷ “(...) 4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan. (...).”.

de la Nación, adjuntándole copia virtual de la presente providencia y del Decreto a que refiere la misma.

3.2. A la alcaldesa del municipio de GUATAQUÍ - CUNDINAMARCA, o quien haga sus veces, al correo electrónico institucional de esa entidad territorial, adjuntándole copia virtual de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE⁸

MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO
Magistrada

DM

⁸ La presente providencia fue firmada electrónicamente por la magistrada ponente MARIA CRISTINA QUINTERO FACUNDO de la Subsección "C" de la Sección Tercera en la plataforma del Tribunal Administrativo de Cundinamarca denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta.