



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

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

| | |
|----------------------------|--|
| Expediente | 250002315000202000738-00 |
| Medio de control | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD |
| Autoridad | MUNICIPIO DE VILLAGÓMEZ |
| Acto Administrativo | DECRETO 029 DEL 3 DE ABRIL DE 2020 |
| Asunto | ABSTIENE DE INICIAR CONTROL |
| Tema | TRATÁNDOSE DE DECRETO EMITIDO EN EJERCICIO DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA ORDINARIA Y NO AL AMPARO DEL DECRETO QUE DECLARÒ ESTADO DE EMERGENCIA, O DE ACTO LEGISLATIVO EMITIDO EN VIRTUD DE AQUEL, NO ES PASIBLE DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD |

El ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VILLAGÓMEZ – CUNDINAMARCA, expidió el Decreto Municipal 029 del 3 de abril de 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA EL TOQUE DE QUEDA EN EL MUNICIPIO DE VILLAGÓMEZ Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCION DE LA POBLACION DEL MUNICIPIO PARA CONTRARRESTAR LA PANDEMIA DEL COVID 19”.

Esta Corporación aprehendió de oficio el control inmediato de su legalidad¹, y con reparto del 11 de abril de 2020, se asignó su conocimiento a la suscrita Magistrada Sustanciadora su conocimiento.

I. CONSIDERACIONES

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 en razón a ello, el 12 siguiente, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante 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 y privadas, adoptar medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID 19.

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.

1.2- El 17 de marzo de 2020, mediante Decreto No. 417, el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros, 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 todas 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- En esta secuencia el 3 de abril de 2020, el ALCALDE DE VILLAGÓMEZ - CUNDINAMARCA, en ejercicio de función administrativa, y como medida policiva para contrarrestar la pandemia del coronavirus (COVID 19) en esa localidad, expidió el Decreto Municipal 029, decretando el toque de queda a todos los habitantes del municipio del área rural como de la zona urbana en horario de las 7:00pm hasta las 5:00 am

II. FUNDAMENTO NORMATIVO DE LA DECISIÓN

2.1- Competencia

El control inmediato de legalidad es en virtud del numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA², de conocimiento en única instancia del Tribunal Administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que haya emitido el acto.

Naturaleza de única instancia de la que deviene, contrastado el artículo 125 del mismo ordenamiento procesal³, que las providencias distintas al fallo son de órbita funcional del ponente, y esta premisa fortalece en contexto del artículo 185 también del CPACA⁴.

² CPACA. "ARTÍCULO 151. Numeral 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"

³ "(...)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."

⁴ "(...) Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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, como quiera que trata de acto administrativo emitido por el Alcalde Municipal de Villagómez Cundinamarca, y en cuanto es providencia distinta del fallo, es de orbita de la suscrita Magistrada Ponente.

2.2- Actos administrativos pasibles del control inmediato de legalidad

2.2.1- En voces del inciso primero del artículo 20⁵ de la Ley 137 de 1994, 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 al amparo de la declaratoria de emergencia. Es decir, que aplica respecto de los actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

2.2.2- En los términos del artículo 215 Superior, 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 Constitucionales, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.”

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”.

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.

2.3- En consecuencia, asumen como requisitos para que proceda el control inmediato de legalidad, **(i)** que el acto administrativo sea de contenido general; **(ii)** que sea posterior en el tiempo a la declaratoria de emergencia, y **(iii)** que haya sido dictado al amparo de éste o de Decreto legislativo emitido en virtud del mismo.

De forma que el acto administrativo general, proferido en ejercicio de facultades administrativas ordinarias, aunque sea posterior a la declaratoria de emergencia, 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 sobre el Decreto Municipal 029 del 3 de abril de 2020, del ALCALDE DE VILLAGÓMEZ – CUNDINAMARCA, asume relevancia que decreta toque de queda a todos los habitantes del municipio del área rural como de la zona urbana en horario de las 7:00pm hasta las 5:00 am, como medida policiva para contrarrestar la pandemia del coronavirus (COVID 19) en esa localidad, sin invocar la declaratoria de Emergencia Económica. Social y Ecológica, ni decreto legislativo expedido en virtud de la misma.

En este orden se tiene como **problema jurídico**:

¿El Decreto Municipal 029 del 3 de abril de 2020, del ALCALDE DE VILLAGÓMEZ – CUNDINAMARCA, es pasible del control inmediato de legalidad, o procede abstenerse de iniciar el mismo, por no haberse emitido al amparo del decreto que declaró el estado de emergencia, o de acto legislativo emitido en virtud de aquel?

2.3.2- En respuesta al interrogante planteado se tiene, que el Decreto Municipal 029 del 3 de abril de 2020, del ALCALDE DE VILLAGÓMEZ – CUNDINAMARCA, no es pasible del control inmediato de legalidad y procede abstenerse de iniciar éste, por tratarse de acto administrativo que no fue emitido en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto Nacional

417 del 17 de marzo anterior, ni al amparo de decreto legislativo emitido en virtud de aquella.

Consideración que fortalece contrastado que es un acto proferido en ejercicio de función administrativa conferida a los Alcaldes en el artículo 91, literal B, numeral 1, literales a y b, de la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, por cuanto dispone que corresponde al alcalde en relación con el orden público *restringir y vigilar la circulación de personas por vías y lugares públicos, decretar el toque de queda con el objeto de mantener el orden público o restablecerlo; restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes; entre otras.*

En este orden de ideas precisa señalar que si bien, contrastado el numeral 2) del artículo 315 Constitucional, se tiene que la facultad del Alcalde para controlar y mantener el orden público, debe estar conforme a la ley y las instrucciones que reciba del Presidente de la República y del gobernador de departamento, quienes son la máxima autoridad de policía en cada uno de sus alcances territoriales, no es menos cierto, que el decreto de toque de queda por la autoridad local, no encuentra condicionado a que se haya declarado estado excepción por el Gobierno Nacional, aunque asuma como una facultad excepcional restringida a los eventos en que las atribuciones ordinarias de policía no son suficientes.

De forma que el Decreto Municipal 029 del 3 de abril de 2020, del ALCALDE DE VILLAGÓMEZ – CUNDINAMARCA, por el que decreta toque de queda a todos los habitantes del municipio del área rural como de la zona urbana como medida policiva para contrarrestar la pandemia del coronavirus (COVID 19) en esa localidad, no emitió al amparo ni desarrolla el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el que se declaró Emergencia Económica, Social y Ecológica, ni en desarrollo o al amparo de decreto legislativo expedido en virtud de aquella, sino que concierne al ejercicio de facultad administrativa de policía propia del Alcalde Municipal.

Es así que invoca además de los precitados artículo 315 Constitucional y 91 de la ley 136 de 1994, la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia, entre otras.

Por lo expuesto, **SE DISPONE**

PRIMERO: Abstenerse de dar inicio al control inmediato de legalidad, respecto del Decreto Municipal 029 del 3 de abril de 2020, del ALCALDE DE VILLAGÓMEZ – 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 de la Nación, adjuntándole copia virtual de la presente providencia y del Decreto Municipal 029 del 3 de abril de 2020, del ALCALDE DE VILLAGÓMEZ – CUNDINAMARCA.

3.2- Al Alcalde Municipal de VILLAGÓMEZ – CUNDINAMARCA, o quien haga sus veces, a través del correo electrónico de esa entidad territorial, adjuntándole copia virtual de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO⁷

Magistrada

mam

⁷ Firma escaneada conforme habilitó el art. 12 del Decreto Nacional 491 de 2020