

República de Colombia



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO (E)

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Radicado	250002315000202002837-00
Medio de control	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad	MUNICIPIO DE CHOCONTÁ - CUNDINAMARCA
Acto Administrativo	DECRETO 074 DE 29 DE OCTUBRE DE 2020
Asunto	ABSTIENE DE INICIAR PROCEDIMIENTO
Tema	TRATÁNDOSE DE DECRETO EMITIDO EN EJERCICIO DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA ORDINARIA, NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El alcalde del municipio de Chocontá - Cundinamarca, remitió copia del Decreto Municipal número 074 de 29 de octubre de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL, SE DECRETA LA MEDIDA DE TOQUE DE QUEDA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE CHOCONTÁ, CUNDINAMARCA EN MEDIO DE LA EMERGENCIA SANITARIA DEL COVID-19”* a efectos que esta Corporación efectúe el control inmediato de legalidad¹.

Por reparto del 29 de octubre de 2020, correspondió el conocimiento del asunto al Despacho Dos (2), de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca; sin embargo y conforme acredita el informe secretarial adiado 27 de abril de 2023, el mencionado medio de control no fue ingresado al despacho para su trámite y tan solo, con ocasión de la depuración del inventario en la plataforma de información judicial SAMAI, se evidenció la descrita omisión.

Bajo el indicado antecedente y en aras de relevar la descrita contingencia, advertida la no viabilidad de asumir el estudio de fondo del presente medio de control, se pronuncia este Despacho, para declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad, en cuanto no asume como norma emitida en desarrollo o al amparo de norma legislativa.

I. VALORACIONES PREVIAS

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.”

En fundamentación de la decisión que nos ocupa, asume relevancia, en labor de circunscribir el panorama normativo en el que se expidió, el enunciado Decreto 074 del 29 de octubre de 2020, del Alcalde Municipal de Chocontá - Cundinamarca, 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 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. Decretos ordinarios que enlistan así:

Primigenio	Derogatoria o prorroga
Decr. 420 del 18 de marzo/2020- derogado	Decreto 457 de 2020
Decr. 457 del 22 de marzo/2020- derogado	Decreto 531 de 2020
Decr.531 del 8 de abril/2020-derogado	Decreto 593 de 2020
Decr. 593 del 24 de abril/2020 - derogado	Decreto 636 de 2020

Decr. 636 del 6 de mayo/2020 -derogado	Decreto 749 de 2020
Decr. 749 del 28 de mayo/ 2020 -derogado	Decreto 990 de 2020
Decr. 990 del 9 de julio de 2020-derogado	Decreto 1076 de 2020
Decr. 1076 del 28 de julio/2020 -derogado	Decreto 1168 de 2020
Decr.1168 del 25 de Agosto/2020-prorrogado	<ul style="list-style-type: none">• Artículo 1 Decreto 1297 de 2020, prorroga la vigencia hasta las cero horas (00:00 a. m) del día 1° de noviembre de 2020.• Artículo 1 Decreto 1408 de 2020: Prorroga la vigencia hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de diciembre de 2020.)• Artículo 2 Decreto 1550 de 2020, prorroga la vigencia del Decreto 1168 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de enero de 2021.

1.4. El 29 de octubre de 2020, mediante Decreto número 074, el Alcalde del municipio de Chocontá – Cundinamarca, invocando el ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales conferidas por el artículo 315 Constitucional, el poder extraordinario de policía establecido en la Ley 1801 de 2016 y, las contempladas en la Ley 1551 de 2012 modificatoria de la Ley 136 de 1994, ordenó toque de queda, fijó horarios para la comercialización de productos gastronómicos por medio de comercio electrónico o entrega mediante domicilios y prohibió la reunión de personas en zonas comunes, salones de eventos privados, o complejos residenciales durante los días 31 de octubre y 1º de noviembre de 2020.

Dentro de las consideraciones del acto administrativo, se reseñaron artículos 2 y 24 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; los artículos 314 y 315 del mismo Estatuto Superior, que faculta a los alcaldes para conservar el orden público en el municipio y le cualifican como primera autoridad de policía en el nivel municipal; los numerales 1 y 2 del literal b del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, conforme a los cuales, corresponde al alcalde municipal como primera autoridad de policía conservar y salvaguardar el orden público dentro de su territorio; los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, que facultan a los alcaldes municipales para disponer acciones transitorias de policía, ante situaciones extraordinarias que pueden amenazar a la población, como para decretar toque de queda en su territorio ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar a la población; la Ley 1751 de 2015, que regula el derecho fundamental a la salud; las Resoluciones 844 de 26 de mayo de 2020 y 1462 de 25 de agosto de 2020 emanadas del Ministerio de Salud y

Protección Social a través de las cuales se prorrogó la emergencia sanitaria en el territorio nacional y la Circular Conjunta Externa proferida por el Ministerio del Interior, Ministerio de Salud y Protección Social, la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para Gobernadores y Alcaldes municipales y distritales en relación con la recomendaciones para el desarrollo del día 31 de octubre de 2020.

En consecuencia, dispuso en su resolutive conforme sigue:

“ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR TOQUE DE QUEDA en todo el territorio del Municipio de Chocontá, con el fin de evitar el contagio y propagación del COVID-19, restringiendo la permanencia y circulación de personas en parques, calles, plazas, vías, avenidas, andenes, vías peatonales y los demás lugares que se consideren espacio público a los adultos de la siguiente manera:

a) Desde el día sábado treinta y uno (31) de octubre de 2020 en el horario comprendido de 18:00 horas hasta las 06:00 del día 01 de noviembre

PARÁGRAFO: Se exceptúa de esta medida únicamente las siguientes actividades:

1. Los servicios de asistencia y prestación de servicios de salud, personal de salud y de formación en las diferentes áreas de la salud, las labores de misiones medicas de la Organización Panamericana de la Salud y de todos los Organismos internacionales humanitarios, la prestación de los servicios profesionales administrativos, operativos y técnicos de la salud privados y públicos.
2. Las actividades de los servicios públicos, incluidos los de la Rama Judicial, contratistas del Estado, particulares que ejerzan funciones públicas y demás personal necesario para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.
3. Los servicios de urgencia y/o emergencias médicas y veterinarias y la atención de droguerías 24 horas.
4. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, fuerzas militares, Policía Nacional, INPEC y organismos de socorro.
5. El funcionamiento de los servicios de prensa, distribución de los medios de comunicación y postales de mensajería.
6. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de servicios:
 - a) Servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo [recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios: internet y recuperación de materiales)
 - b) De la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento importación y exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo
 - c) Cadena logística de insumos, suministros para la producción y
 - d) El servicio de telefonía e internet.
7. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones, únicamente cuando se cumplan las medidas de distanciamiento y en general los protocolos de bioseguridad definidos por la autoridad competentes.
8. Atención de Comisarias de Familia e Inspecciones de Policía de turno.
9. Servicios puerta a puerta y domiciliarios debidamente acreditados.

ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARAR Toque de queda para los menores de edad en el Municipio de Chocontá, que será desde las 16:00 horas del día 31 de octubre hasta las 06:00 del primero (01) de noviembre de 2020.

ARTÍCULO TERCERO: COMERCIALIZACIÓN Durante el tiempo declarado de Toque de Queda, la comercialización de los productos de los establecimientos públicos y locales gastronómicos podrán prestar sus servicios por medio de plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio y debidamente acreditados en horario de las 18:00 a las 22:00.

ARTÍCULO CUARTO: COMERCIO DE BIENES DE PRIMERA NECESIDAD. Los horarios que deben acatar los comerciantes de supermercados, plazas campesinas y demás establecimientos de comercio de primera necesidad en el Municipio de Chocontá; en la atención al público será así:

a) El día sábado treinta y uno (31) de octubre de 2020 en el horario comprendido de 06:00 horas hasta las 18:00.

PARÁGRAFO: Se dará estricto cumplimiento del Pico y Cedula decretado en el Municipio.

ARTÍCULO QUINTO: PROHIBIR la reunión de personas en zonas comunes o salones de eventos privados incluidos los de los conjuntos residenciales, complejos de apartamentos, casas y similares, así como en salones comunales, durante los días 31 del mes de octubre y el 01 del mes de noviembre 2020.

ARTÍCULO SEXTO: Autorizar a la Policía Nacional y al inspector Municipal de Policía para hacer cumplir las medidas restrictivas adoptadas mediante el presente Decreto.

ARTICULO SÉPTIMO: El incumplimiento de las medidas establecidas en el presente decreto acarreará la imposición de multas y sanciones de acuerdo con lo establecido en la Ley 1801 de 2016 y demás normas concordantes.
(...)"

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 2021², 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 el alcalde del municipio de Chocontá Cundinamarca.

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 órbita de la suscrita Magistrada Sustanciadora.

² "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".

2.2. Actos administrativos pasibles del control inmediato de legalidad

2.2.1. En voces del inciso primero del artículo 20³ de la Ley 137 de 1994, en consonancia con el artículo 136 del CPACA⁴, 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 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 declarados en el año 2020 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 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.

³ “(...) 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.”

⁴ “(...) 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”.

Advertido por consiguiente y, respecto del segundo de los enunciados supuestos que, eventualmente se releva, en razón del alcance temporal de la norma legislativa al amparo de la que se dicta el acto administrativo, ello es, cuando la vigencia de la medida adoptada mediante el decreto legislativo, supera la vigencia del estado de excepción.

En conclusión 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 Municipal número 074 de 29 de octubre de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Chocontá, asume relevancia primeramente y conforme reseñó antes (1.4.) que se emitió en ejercicio de las facultades otorgadas en el numeral 2) del artículo 315 Constitucional y en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, como poder extraordinario de Policía y aplicando las instrucciones señaladas en el Decreto 1168 de 2020.

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

¿El Decreto Municipal número 074 de 29 de octubre de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Chocontá - Cundinamarca, satisface el test de procedibilidad para ser pasible del control inmediato de legalidad, por haberse expedido al amparo y/o en desarrollo de decreto legislativo, o evidencia no pasible del mencionado medio de control, por haberse expedido en ejercicio de las facultades ordinarias del ejecutivo local en materia de orden público?

2.3.2. En respuesta al interrogante planteado se tiene, que el Decreto 074 emitido por el Alcalde Municipal de Chocontá – Cundinamarca, el 29 de octubre de 2020, 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 emitido en vigencia de estado de excepción, no es menos cierto y asume categórico para abstenerse de iniciar el respectivo procedimiento, que fue emitido en ejercicio de competencias propias del ejecutivo local y no en desarrollo y/o al amparo de norma legislativa.

Por el contrario, y conforme emerge formal y materialmente del texto del precitado acto administrativo, se emitió por el alcalde del municipio de Chocontá - 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 otras⁵.

Secuencia en la cual, no se le imponía al Alcalde del municipio de Chocontá acudir a la norma legislativa para adoptar las decisiones contenidas en el precitado Decreto Nro. 074 del 29 de octubre de 2020, y no era necesario, contrastado que, para la adopción de aquellas, resultaban suficientes las normas ordinarias.

Por consiguiente, el control jurisdiccional del Decreto 074 de 29 de octubre de 2020, del ALCALDE del municipio de CHOCONTÁ – CUNDINAMARCA, corresponde es 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 número 074 de 29 de octubre de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de CHOCONTÁ - 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:

⁵ “(...) 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. (...).”.

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 a que refiere la misma.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

**FIRMA ELECTRÓNICA
MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO (E)
Magistrada**

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la magistrada en la plataforma del Tribunal Administrativo de Cundinamarca denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta.