



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

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

MAGISTRADA	Bertha Lucy Ceballos Posada
RADICACIÓN	25000-23-15-000- 2020-00589
ASUNTO	Decreto 77 del 30 de marzo de 2020
ENTIDAD	Municipio de Girardot (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 un decreto del orden territorial, que no desarrolla la materia de un decreto legislativo expedido por el actual Estado de Excepción.

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, el decreto que fue remitido a esta corporación para el control inmediato de legalidad, corresponde al No. 77 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Girardot, *"por el cual se establecen medidas transitorias para garantizar el orden público durante el aislamiento preventivo obligatorio tendientes a prevenir la propagación del covid-19 en el municipio de Girardot"*.

II. CONSIDERACIONES

1. La competencia

Este despacho es competente para resolver sobre la materia del caso, en los términos del artículo 125 del CPACA¹.

¹ 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

2. El control inmediato de legalidad sobre los actos proferidos en Estado de Excepción

El artículo 136 del CPACA³ establece que las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción (artículo 25 de la Constitución Política), tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo².

Por su parte, el artículo 151 del CPACA, numeral 14, determinó que los tribunales administrativos conocerán en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos, en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales.

Es decir que ese control inmediato de legalidad se refiere a los actos que reúnan estas cuatro 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.

Control automático de legalidad que la Corte Constitucional³ ha considerado como una *limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.*

Sobre la condición de que los actos administrativos susceptibles de este control se hayan expedido **como desarrollo de los decretos legislativos de excepción**, es necesario destacar que aquellos actos no son los que se refieren a las funciones de **policía administrativa ordinaria, es decir en**

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."

² 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."

³ Sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

ejercicio de la función administrativa ordinaria⁴, ya que su control se surte por los medios ordinarios.⁵

Para el caso de los alcaldes como primera autoridad de policía en su municipio, la Corte Constitucional consideró, en Sentencia C-209 de 2019⁶:

“Para el mantenimiento del orden público, los alcaldes, reconocidos por el artículo 315 de la Constitución, como la primera autoridad de policía en su municipio, detentan el poder de policía, mediante el cual expiden reglamentaciones generales de las libertades, por ejemplo, la libertad de circulación o el ejercicio de las libertades económicas (restricciones de circulación, horarios de funcionamiento, zonas de parqueo, sentido de las vías, etc.). **También, en ejercicio de la función de policía, los alcaldes expiden licencias o permisos, por ejemplo, de ocupación del espacio público¹ e imponen medidas protectoras y sanciones por los comportamientos contrarios al orden público¹. Finalmente, dirigen la actividad de la Policía en su correspondiente municipio** y, por lo tanto, bajo su orden, se realizan operativos policiales para verificar el cumplimiento de las normas de convivencia, en pro de la seguridad y tranquilidad públicas y la sanidad medioambiental. De esta manera, las competencias de los alcaldes para el mantenimiento del orden público son amplias, pero se encuentran subordinadas a las directrices que, en la materia, expidan los gobernadores y, en últimas, el Presidente de la República. En estos términos es posible afirmar que, no obstante que los alcaldes, como autoridades propias y no designadas, se encuentran en el centro de la autonomía territorial (artículo 287 de la Constitución), en materia de policía administrativa no actúan como autoridades

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 municipales⁴. 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**.*

⁵ Es decir, a través del medio de control de nulidad (artículo 137 CPACA), o las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

⁶ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

autónomas, sino como agentes jerarquizados o subordinados, de acuerdo con el artículo 296 de la Constitución." (negrilla adicional)

3. Asunto a resolver

Se definirá si en este caso el Decreto 77 de 2020, referido a la adopción de medidas transitorias de carácter policivo y administrativo para evitar la propagación del Coronavirus (COVID-19) en el municipio de Girardot, es susceptible del control inmediato de legalidad. O si por el contrario, se refiere a materias propias de los medios ordinarios de control judicial.

4. La solución al caso

4.1. Los fundamentos del decreto

Las normas para justificar el acto bajo estudio, no desarrollan un decreto legislativo del Estado de Excepción, sino que se refieren a actos proferidos por distintas autoridades del orden nacional y territorial en materia sanitaria⁷.

⁷ Dichos actos que sirven como fundamento a este decreto, son:

Acto	Fecha de expedición	Entidad que expide	Decisión
Resolución 385	12 de marzo de 2020	Ministerio de Salud y Protección Social	Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del corona virus COVID. 19y se adoptan medidas para hacer frente al virus
Decreto 417	17 de marzo de 2020	Gobierno nacional	Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".
Decreto 418	18 marzo de 2020	Ministerio del Interior	Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público
Decreto 457	22 de marzo de 2020	Ministerio del Interior	Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Corona virus COVID-19 y el mantenimiento del orden público".
Decreto 069	16 de marzo de 2020	Municipio de Girardot	Por el cual se declara el Estado de alerta amarilla y se adoptan otras medidas administrativas según las directrices del Gobierno Nacional y la Gobemación de Cundinamarca".
Decreto 071	19 de marzo de 2020	Municipio de Girardot	Por el cual se adoptan unas medidas complementarias de restricción de movilidad en materia de prevención del COVID-19, entre otras disposiciones"
Decreto No. 075	24 de marzo de 2020	Municipio de Girardot	Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del corona virus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Girardot

También se fundamentan en la Ley 1081 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, en la cual se reguló el poder extraordinario de los gobernadores y alcaldes para prevención del riesgo, o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad.

4.2. Las decisiones del decreto

Las órdenes del Decreto 077 de 2020 se dirigen básicamente a adoptar las siguientes medidas en materia de orden público, para evitar la propagación del coronavirus:

- Permitir la circulación de una persona, entre los 18 y 70 años de edad por núcleo familiar, para la adquisición de bienes y servicios de la canasta familiar, así como para el desplazamiento para servicios notariales, bancarios, financieros y de operadores de pago.
- Adopción del pico y cédula para la realización de las actividades antes descritas, por dos días a la semana.
- Exhortar a los proveedores de bienes y servicios para que permitan el ingreso solo de las personas autorizadas y conforme al pico y cédula.
- Prohibir a los comerciantes la especulación de los precios del mercado.
- Restringir el ingreso de vehículos automotores particulares al municipio de Girardot, teniendo en cuenta el último dígito del número de la placa.
- Restringir la circulación de los vehículos taxis en el municipio de Girardot, teniendo en cuenta el último dígito del número de la placa.

Además, se advirtió que la inobservancia de tales medidas daría lugar a: i) la sanción penal prevista el artículo 368 del código penal, ii) la multa establecida en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016 y, iii) las medidas correctivas del artículo 35 de la Ley 1081 de 2016.

También se determinó que la Policía Nacional, los agentes de Tránsito y las Fuerzas Armadas garantizaran el cumplimiento de las medidas adoptadas, con vigencia desde el 31 de marzo de 2020, y prorrogó todas las medidas policivas, preventivas y complementarias adoptadas por el municipio mediante el Decreto 069 del 16 de marzo de 2020, el Decreto 070 del 18 de marzo de 2020 y el Decreto 071 del 19 de marzo de 2020. Todo esto hasta cuando cese el aislamiento preventivo obligatorio a nivel nacional.

Así las cosas, el Decreto 77 de 2020 expedido por el Alcalde de Girardot, no cumple con la condición legal (art. 136 CPACA) de que las medidas sean dictadas en 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 esa norma para el municipio de Girardot, desarrollan actos administrativos de las autoridades nacionales en materia de salud y comercio, así como 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 exclusivamente 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.

En consecuencia, el despacho no asumirá el conocimiento de ese decreto del Alcalde del municipio de Girardot, 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.

En mérito de lo expuesto, el Despacho sustanciador

RESUELVE

PRIMERO: NO ASUMIR el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto 77 del 30 de marzo 2020, emitido por el alcalde del municipio de Girardot.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente esta decisión, mediante mensaje de datos dirigido al buzón electrónico oficial para notificaciones, al municipio de Girardot 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>)⁸ y en el enlace del Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁹.

⁸ Según la Circular No. C0008 de marzo 31 de 2020, expedida por la Presidencia de esta corporación.

⁹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca>

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00589

Control inmediato de legalidad

(No asume conocimiento)

CUARTO: ORDENAR al municipio de Girardot 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 a la Secretaría General del Tribunal.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA
Magistrada