



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA	Bertha Lucy Ceballos Posada
RADICACIÓN	25000-23-15-000- 2020-00342-00
ASUNTO	Decreto 026 del 19 de marzo de 2020
ENTIDAD	Municipio de Une (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 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 treinta (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 legalidad¹, corresponde al No. 026 del 19 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Une, *"POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS POLICIVAS TRANSITORIAS PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-1.9) EN EL MUNICIPIO DE UNE CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES "*.

¹ Asunto repartido al despacho sustanciador según acta del 30 de marzo de 2020.

II. CONSIDERACIONES

1) La competencia

Este despacho es competente para resolver sobre la materia del caso, en los términos del artículo 125 del CPACA².

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 Administrativo.

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.

² 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 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."

³ 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."

Ese control automático de legalidad, según las voces de la Corte Constitucional⁴, *constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.*

Y en cuanto a 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 ejercicio de la función administrativa ordinaria**⁵, ya que su control se surte por los medios ordinarios.⁶

Para el caso de los alcaldes como primera autoridad de policía en su municipio, la Corte Constitucional consideró, en Sentencia C-209 de 2019⁷:

“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

⁴ Sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁵ 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 municipales. 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**.*

⁶ 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.

⁷ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

de las vías, etc.). **También, en ejercicio de la función de policía, los alcaldes expiden licencias o permisos, por ejemplo, de ocupación del espacio público 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 autónomas, sino como agentes jerarquizados o subordinados, de acuerdo con el artículo 296 de la Constitución." (negrilla adicional)

3) El caso concreto

3.1. Los fundamentos del Decreto 026 de 2020 del municipio de Une

El despacho encuentra que ninguna de las fuentes indicadas en las consideraciones del decreto se refiere a un decreto legislativo del Estado de Excepción, sino que versan sobre actos de diversas autoridades en materia sanitaria⁸. Y en la Ley 1801 de 2016 (Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana), en cuanto regula el poder extraordinario de policía de los alcaldes ante situaciones de emergencia o calamidad.

3.2. Las decisiones del decreto

Las órdenes del Decreto 026 de 2020 se dirigen, básicamente a adoptar las siguientes medidas policivas transitorias para la contención del Coronavirus (artículo primero):

- Prohibir el consumo de bebidas alcohólicas en establecimientos de comercio y áreas públicas.
- Ordenar el cierre temporal de establecimientos de comercio de esparcimiento, diversión y juegos.

⁸ Dichos actos son los siguientes:

- La Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria.

El decreto 140 del 16 de marzo de 2020 del Departamento de Cundinamarca que declaró la situación de calamidad pública e impartió instrucciones para su manejo.

- El decreto municipal 023 del 16 de marzo de 2020 que declaró la alerta amarilla en el municipio de Une.

- La Resolución 453 del 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que ordenó la clausura temporal de establecimientos en todo el territorio.

- Prohibir ventas ambulantes y estacionarias.
- Suspender reuniones de más de 50 personas.

Además, en el artículo segundo se dispone:

“Las anteriores medidas constituyen orden de policía y su incumplimiento darán lugar a las medidas correctivas contempladas en el parágrafo 2 del Artículo 35 de la Ley 1801 de 2016 y las previstas en los artículos 368 del código penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, sin perjuicio a las demás responsabilidades a que hubiere lugar”

Y el artículo tercero se refiere a la vigencia de las medidas, entre el 19 de marzo y el 15 de abril de 2020, prorrogables según la eergencia sanitaria.

Es decir que no se cumple con la condición legal (art. 136 CPACA) de que las medidas sean dictadas como 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 para el municipio de Une en el decreto 026 del 19 de marzo de 2020, desarrollan actos administrativos de las autoridades nacionales en materia de salud y comercio, así como las medidas departamentales sobre la situación de calamidad pública y 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 del Decreto 026 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Une, 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 026 del 19 de marzo de 2020, emitido por el alcalde de Une (Cundinamarca).

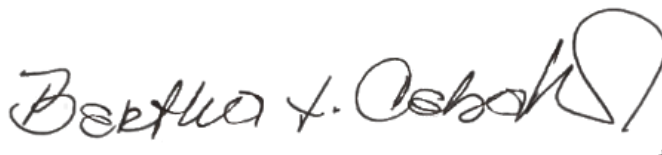
SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente esta decisión, mediante mensaje de datos dirigido al buzón electrónico oficial para notificaciones, al Municipio de Une y al Agente del Ministerio Público asignado a este despacho.

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>)⁹ y en el enlace del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹⁰.

CUARTO: ORDENAR al Municipio de Une que publique esta providencia, en la página web de esa entidad territorial, 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, para el registro correspondiente a este medio de control inmediato de legalidad.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA
Magistrada

⁹ Según la Circular No. C0008 de marzo 31 de 2020, expedida por la Presidencia de esta corporación.

¹⁰ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca>