



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

### SALA PLENA

Bogotá, D.C., dos (02) de abril de dos mil veinte (2020)

<b>MAGISTRADA</b>	Bertha Lucy Ceballos Posada
<b>RADICACIÓN</b>	25000-23-15-000-2020-00361-00 acumulado con 25000-23-15-000-2020-00363-00
<b>ASUNTO</b>	Decretos 023 del 18 de marzo y 025 del 19 de marzo de 2020
<b>ENTIDAD</b>	Municipio de Tocancipá (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 unos decreto del orden territorial, que no desarrollan 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 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<sup>1</sup>, corresponde al No. 023 del 18 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Tocancipá, *"POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE CARÁCTER POLICIVO Y ADMINISTRATIVO PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID 19) EN EL MUNICIPIO DE TOCANCIPA -CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*.

Ese decreto fue adicionado mediante Decreto 025 de 19 de marzo de 2020, que fue repartido en esta corporación al despacho de la Magistrada Patricia Victoria Manjarrés Bravo.

---

<sup>1</sup> Asunto repartido al despacho sustanciador según acta del 30 de marzo de 2020.

Por lo anterior, en auto del 01 de abril anterior, ese despacho ordenó remitir la actuación a esta funcionaria judicial, dada la conexidad con el decreto 023 del 18 de marzo, según se definió por la sala plena de esta corporación en sesión extraordinaria virtual del 30 de marzo de 2020, que resolvió que los asuntos sobre actos administrativos que corrijan modifiquen o adicionen otro, serán enviados al magistrado que tenga conocimiento del acto principal en atención al principio de conexidad.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. La competencia y la acumulación de los dos expedientes

Este despacho es competente para resolver sobre la materia del caso, en los términos del artículo 125 del CPACA<sup>2</sup>.

Además, en atención al principio de conexidad, en esta misma actuación se acumularán los dos expedientes que se refieren al mismo tema, pues en el radicado bajo el número 25000-23-15-000-2020-00363-00, la decisión remitida (Decreto 025 del 19 de marzo de 2020) únicamente adiciona algunas de las órdenes dictadas en el Decreto 023 del 18 de marzo.

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

El artículo 136 del CPACA<sup>3</sup> 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.

---

<sup>2</sup> 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.”

<sup>3</sup> 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.”

Por su parte, el artículo 151 del CPACA (num. 14) determinó que los tribunales administrativos conocerán en única instancia del control 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 Constitucional<sup>4</sup> 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 ejercicio de la función administrativa ordinaria**<sup>5</sup>, ya que su control se surte por los medios ordinarios.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>5</sup> 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**.*

<sup>6</sup> 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.

Para el caso de los alcaldes como primera autoridad de policía en su municipio, la Corte Constitucional consideró, en Sentencia C-209 de 2019<sup>7</sup>:

**“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 público<sup>1</sup> e imponen medidas protectoras y sanciones por los comportamientos contrarios al orden público<sup>1</sup>. 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. Asunto a resolver

Se definirá si en este caso los decretos 023 y 025 de marzo de 2020, referidos a la adopción de medidas transitorias de carácter policivo y administrativo para evitar la propagación del Coronavirus (Covid 19) en el municipio de Tocancipá, son susceptibles del control inmediato de legalidad, o si por el contrario, se refieren a materias propias de los medios ordinarios de control judicial.

### 4. La solución al caso

#### 4.1. Los fundamentos de los Decretos

El despacho encuentra que las normas que sirven para justificar los decretos bajo examen, no se refieren a un decreto legislativo del Estado de Excepción, salvo la alusión al decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

---

<sup>7</sup> M.P. Alejandro Linares Cantillo.

En efecto, esas fuentes se refieren a normas ordinarias, tales como: i) la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y establece este Sistema Nacional, que en el artículo 12 define que los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema en su nivel territorial, y ii) 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 y establece a la salud pública dentro de las categorías de convivencia.

Así mismo, el decreto 023 del 18 de marzo de 2020 menciona diversos circulares de los ministerios, expedidas entre el 11 de febrero y el 12 de marzo de 2020, encaminadas a la contención del Coronavirus, y la Resolución 385 del 12 de marzo del Ministerio del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria.

También se tiene como fundamento el decreto (reglamentario) 418 de 2020 que adoptó medidas transitorias en materia de orden público y los decretos del Departamento de Cundinamarca: 140 del 16 de marzo de 2020 -que declaró la situación de calamidad pública e impartió instrucciones para su manejo-, y 147 del 18 de marzo que adoptó medidas policivas transitorias en el Departamento de Cundinamarca, para ese mismo fin.

Por su parte, el decreto 025 del 19 de marzo del Alcalde de Tocancipá, justifica la adición en 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, con excepción de la venta de alimentos y bebidas por vía no presencial.

#### **4.2. Las decisiones de los decretos**

Las órdenes de esos decretos<sup>8</sup> se dirigen, básicamente, a adoptar las decisiones del gobierno nacional en materia de orden público. Y en concreto a:

- Hacer efectivas las medidas del gobierno departamental en cuanto a prohibir el consumo de bebidas alcohólicas en establecimientos de comercio y áreas públicas (salvo ventas por comercio electrónico o a domicilio, como lo adicionó el Decreto 025 del 19 de marzo de 2020) y suspender reuniones de más de 50 personas.

---

<sup>8</sup> La vigencia de las medidas se ordenó hasta el 31 de marzo de 2020 "y/o hasta la fecha en que lo disponga el gobierno nacional o departamental" (artículo décimo Decreto 023).

- Adoptar medidas policivas transitorias para la contención del Coronavirus (artículo cuarto), tales como ordenar el cierre temporal de establecimientos de comercio de esparcimiento, diversión y juegos, de escenarios y parques, suspensión de actividades y servicios públicos y privados ofrecidos a la comunidad, prohibir ventas ambulantes y estacionarias. Para el caso de la venta de comidas y bebidas, el Decreto 025 del 19 de marzo de 2020 adicionó la posibilidad de que se realicen por comercio electrónico o a domicilio.
- Exhortar a quienes venden alimentos, a activar los protocolos para la contención del Covid-19 y conminar a los establecimientos de comercio y empresas de servicios públicos, a mantener medidas para ese mismo fin.
- Habilitar canales de información con las dependencias de la alcaldía de Tocancipá.
- Suspender los términos de las actuaciones de competencia del municipio.

Además, en el artículo décimo primero del Decreto 023 se dispone:

“Las medidas de que trata el presente Decreto, constituyen orden de policía y su incumplimiento dará lugar a las medidas correctivas descritas en la Ley 1801 de 2016, las contempladas en el Código Penal y las demás disposiciones sobre la materia”.

Es decir que en el caso de los decretos 023 y 025 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde de Tocancipá, 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 en los decretos 023 y 025 para el municipio de Tocancipá, desarrollan normas ordinarias en materia de salud y comercio, incluidas 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 de esos decretos del alcalde del municipio de Tocancipá, mediante el control inmediato de legalidad.

En todo caso, se precisa que esta decisión no sustrae el **control judicial ordinario** de esos actos administrativos, 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 de los Decretos 023 del 18 de marzo y 025 del 19 de marzo de 2020, emitidos por el alcalde de Tocancipá (Cundinamarca).

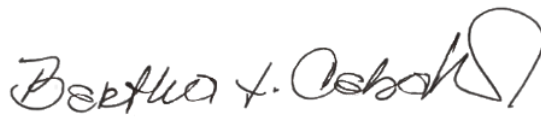
**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** personalmente esta decisión, mediante mensaje de datos dirigido al buzón electrónico oficial para notificaciones, al Municipio de Tocancipá y al Agente del Ministerio Público asignado a este despacho.

**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>)<sup>9</sup> y en el enlace del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>10</sup>.

**CUARTO: ORDENAR** al Municipio de Tocancipá 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 al despacho de la Magistrada Patricia Victoria Manjarrés Bravo y a la Secretaría General del Tribunal.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA**  
Magistrada

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

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