



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá, D.C., Seis (06) de agosto de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA	Bertha Lucy Ceballos Posada
RADICACIÓN	25000-23-15-000- 2020-02542 -00
ASUNTO	Decreto 072 del 01 de agosto de 2020
ENTIDAD	Municipio de Tibacuy (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

En el caso, el acto remitido a esta corporación para el control inmediato de legalidad, corresponde al decreto 072 del 01 de agosto de 2020, expedido por el Alcalde de Tibacuy, *“por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público en el Municipio de Tibacuy - Cundinamarca”*.

II. CONSIDERACIONES

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

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹ establece que las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y

¹ **ARTÍCULO 20. CONTROL 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

Expediente: 25000-23-15-000-2020-02542-00

Control inmediato de legalidad

(No asume conocimiento)

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. En igual sentido lo prevé el artículo 136 del CPACA.

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.

Y el artículo 185 dispone tal procedimiento especial, una vez "recibida la copia auténtica de los **actos administrativos** a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código.

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.

Este control automático de legalidad, según la Corte Constitucional³, es una *limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales*.

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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

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.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-02542-00

Control inmediato de legalidad

(No asume conocimiento)

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**⁴, 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.).

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 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**.*

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.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-02542-00

Control inmediato de legalidad

(No asume conocimiento)

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

2.) Asunto a resolver

Se definirá si en este caso el Decreto 072 del 01 de agosto 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 Tibacuy, es susceptible del control inmediato de legalidad. O si por el contrario, se refiere a materias propias de los medios ordinarios de control judicial.

3). La solución al caso

3.1.) Los fundamentos del Decreto

Entre las fuentes del Decreto 072 de 2020, se citan los artículos 2, 49, 95 y 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, la resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, que declaró la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020.

Igualmente, se hace referencia a los decretos legislativos 417, 418, 457, 531, 593, 636, 749, 878, 990 y 1076 de 2020, por medio de los cuales el Gobierno Nacional complementa las medidas adoptadas en materia de orden público, prohibición de consumo de bebidas embriagantes y aislamiento preventivo obligatorio.

3.2.) Las decisiones del Decreto

Las órdenes del Decreto 102 del 24 de julio de 2020 se dirigen, básicamente, a adoptar las decisiones del gobierno nacional en materia de orden público. Y en concreto a:

- Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio en el Municipio desde el 01 de agosto al 01 de septiembre de 2020.
- Establecer las excepciones para la circulación de personas en el Municipio.
- Permitir el desarrollo de actividades físicas al aire libre con sus respectivas restricciones.
- Establecer el pico y cédula en el municipio.
- Establecer el teletrabajo y trabajo en casa.
- Establecer las garantías de movilidad en el servicio público de transporte terrestre
- Establecer la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en el municipio.
- Disponer las garantías para el personal médico del sector salud.
- Establecer el toque de queda entre las 09:00 p.m. y las 05:00 a.m. a partir del 01 de agosto al 01 de septiembre de 2020.

Es decir que en el caso del Decreto 072 de 2020, expedido por el Alcalde de Tibacuy, no se cumple con la condición legal (art. 136 CPACA) de que la medida se dicte para desarrollar los decretos legislativos durante el Estado de Excepción.

En efecto. Las medidas dictadas en ese decreto territorial desarrollan los actos de las autoridades nacionales en materia de salud y restricciones a la movilidad 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 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 Tibacuy, mediante el control inmediato de legalidad.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-02542-00
Control inmediato de legalidad
(No asume conocimiento)

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 072 del 01 de agosto de 2020, emitido por el Alcalde de Tibacuy (Cundinamarca).

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente esta decisión, mediante mensaje de datos dirigido al buzón electrónico oficial para notificaciones, al municipio de Tibacuy 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>)⁷ y en el enlace del Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁸.

CUARTO: ORDENAR al municipio de Tibacuy 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

⁷ Según la Circular No. C0008 de marzo 31 de 2020, expedida por la Presidencia de esta corporación.

⁸ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca>