

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá, D.C., tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: FERNANDO IREGUI CAMELO

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS

Radicado Nro.	25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 00539 – 00
Acto sujeto a control	Decreto 032 de 20 de marzo de 2020
Autoridad	Alcalde de Chipaque (Cundinamarca)

I. ASUNTO

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151 (numeral 14) y 185 de la Ley 1437 de 2011 - C.P.A.C.A., ejerce la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el control de legalidad sobre el Decreto 032 del 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde de Chipaque (Cundinamarca).

II. ANTECEDENTES

2.1. Del acto sometido a control.

1. El Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades constitucionales especiales conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país, por el término de treinta (30) días calendario, medida que se fundó en la Declaratoria de Emergencia de Salud Pública de importancia Internacional declarada por la Organización Mundial de la Salud – OMS en relación con el brote del denominado Covid-19.
2. Posteriormente, el Presidente de la República expidió el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*, con expreso señalamiento de que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, en contexto de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, debían ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

3. Adicional a lo anterior mediante el Decreto 420 de 18 de marzo 2020, el Presidente de la República impartió instrucciones que debían ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular. Por ejemplo: la prohibición del consumo de bebidas embriagantes, reuniones y aglomeraciones, toque de queda de niños, niñas y adolescentes, y otras en el marco de la emergencia sanitaria decretada.
4. El Alcalde de Chipaque-Cundinamarca expidió el Decreto 032 del 20 de marzo de 2020, *“por medio del cual se adopta una medida complementaria y transitoria a fin de lograr la (sic) medidas sanitarias de prevención para la contención de la pandemia COVID-19 en el Municipio de Chipaque”*.
5. El Alcalde del Municipio de Chipaque-Cundinamarca, remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, copia del Decreto 032 del 20 de marzo de 2020, para que esta Corporación efectuara el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994;136 y185 de la Ley 1437 de 2011.

2.2. Trámite.

Mediante auto notificado el 04 de abril de 2020 el Magistrado Ponente dispuso avocar conocimiento del Decreto 032 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde de Chipaque (C/marca), con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad; ordenó comunicar al Alcalde de Chipaque para que se pronunciara sobre la legalidad del Decreto y aportara las pruebas que pretendiera hacer valer; ordenó la publicación del asunto y fijó un término de diez días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad de los referidos decretos; y corrió traslado al Procurador Delegado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que rindiera concepto.

Dentro del término de ejecutoria del auto anterior, el Procurador 132 Judicial II para Asuntos Administrativos, interpuso de recurso de reposición, el cual fue resuelto mediante providencia del 28 de abril de 2020, en el sentido de confirmar el auto del 02 de abril del hogaño, debido a que la determinación de si el Decreto 032 de 2020 se trataba o no de una medida sujeta a control inmediato de legalidad, era un asunto que hacía parte de los problemas a resolver con el fallo de fondo de este medio de control.

Cumplidos los trámites y satisfechos los requisitos sustantivos y procesales de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción (LEEE), y 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), procede el Tribunal en Sala Plena a resolver sobre la legalidad del Decreto sometido a control.

2.3. Texto del Decreto 032 del 20 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldía de Chipaque (Cundinamarca).

En esta oportunidad se ha sometido a control de legalidad de la Sala el Decreto 032 del 20 de marzo de 2020, *“por medio del cual se adopta una medida complementaria y transitoria a fin de lograr la (sic) medidas sanitarias de prevención para la contención de la pandemia COVID-19 en el Municipio de Chipaque”*.

Las consideraciones expuestas en el Decreto 032 de 2020 del Municipio de Chipaque fueron las siguientes:

“Que el artículo 315 de la Carta Política de Colombia dispone que:

*“[...] **ARTÍCULO 305. (sic)** Son atribuciones del alcalde:*

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
- 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*

(...)

- 10. Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas [...]*

Que la constitución política (sic) Colombiana, establece que son fines esenciales del estado servir a la comunidad y proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de su (sic) deberes.

Que en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la constitución política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

Que el artículo 82 de la carta política de nuestro país, dispone que es deber del estado velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común el cual prevalecerá sobre el interés particular.

Que de conformidad con el artículo 1º de la ley 769 de 2002, (sic) modificado por el artículo 1º de la ley 1383 de (sic) 2010, las normas del Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002 en el artículo 3, modificado por el artículo 2 de la ley 1383 de 2010.

Que en virtud del artículo 3º de la Ley 769 de 2002, el alcalde municipal y el organismo de tránsito, son las autoridades de tránsito en su jurisdicción.

Que la misma Ley 769 de 2002 en su artículo 7, establece que las autoridades de tránsito velaran (sic) por la seguridad de las personas y las cosas en las vías pública

(sic) y privadas abiertas al público y sus acciones se orientaran hacia la prevención y la seguridad.

Que la gobernación de Cundinamarca, mediante decreto 153 de 19 de marzo de 2020, dispuso restringir la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos del Departamento, en e (sic) sentido de restringir la movilización durante el periodo comprendido de las 00 horas del día 20 de marzo a 11 y 59 del día 23 de marzo de 2020.

Que con motivo de la aplicación del decreto 153 de 2002 expedido por el señor Gobernador, el día de hoy 20 de marzo se ha identificado habitantes, visitantes y residentes, con los vehículos parqueados a las afueras de las viviendas y zona y espacios de uso público y realizando movilización de los mismos, lo cual altera y no permite el logro del objetivo propuesto mediante la norma citada, razón que motiva complementar la medida dentro de la jurisdicción del municipio de Chipaque, prohibiendo el parque de vehículos en zonas y espacios de uso público.

*Que, lo anterior se hace necesario para preservar el orden y lograr la prevención en el marco de las medidas para frenar el **CORONAVIRUS-COVID 19**.*

Ahora, como órdenes específicas en el Decreto 032 de 2020, se dispuso:

*“**ARTÍCULO PRIMERO:** Se prohíbe a los propietarios, tenedores, conductores de vehículos, de paso y residentes en el Municipio de Chipaque, el parqueo en el perímetro urbano del municipio de Chipaque, en todas las áreas (sic) y zonas de uso público a partir de las tarde (6:pm) (sic) del día viernes 20 de marzo de 2020, hasta el día 23 de marzo de 2020 a las 11:53 p.m.*

***ARTÍCULO SEGUNDO:** Sancionar el incumplimiento de la prohibición establecida en el artículo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la ley 769 de 2002, modificado por el artículo 21 de la ley 1383 de 2010 con el código de infracción c2 “estacionar un vehículo en sitio prohibidos”.*

***ARTÍCULO TERCERO;** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación.*

(...).”

2.4. El Alcalde de Municipio de Chipaque no realizó ningún pronunciamiento frente a la legalidad del Decreto 032 del 20 de marzo de 2020.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Luego de hacer una síntesis sobre las condiciones y situaciones excepcionalísimas que condujeron a la declaratoria del Estado *Emergencia Económica, Social y Ecológica proferida por el Gobierno en todo el territorio Nacional*, procedió a hacer una línea del tiempo de todos los Decretos Legislativos expedidos dentro del estado de excepción.

En el caso concreto, a juicio del Agente del Ministerio Público, el acto sujeto a control cumple, en principio, con algunos de los parámetros fijados por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, esto es:

(i) Se trata de un acto de contenido general: las decisiones adoptadas por el municipio de Chipaque mediante el Decreto 032 de 2020, son generales y abstractas, en la medida en que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular, ni se ocupan de alguna específica, y en ellas se prohibió a los propietarios, tenedores, conductores de vehículos, de paso y residentes en el Municipio, el parqueo en el perímetro urbano, en todas las áreas y zonas de uso público entre el 20 y el 23 de marzo de 2020.

(ii) El Decreto 032 de 2020 fue dictado en ejercicio de la función administrativa, como quiera que se expidió por el Alcalde Municipal de Chipaque en ejercicio de función administrativa y, más concretamente, de las facultades de policía con las que cuenta.

(iii) Sin embargo, no cumple con el presupuesto de que con el acto se desarrolle uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción. Para el Agente del Ministerio Público las decisiones objeto de control no cumplen este requisito de suma importancia, necesario para efectos del control inmediato de legalidad, pues, finalmente, es esta condición la que le otorga sentido al mecanismo, ya que para la procedencia del medio de control previsto en el artículo 136 del CPACA, es necesario que el acto de carácter general sea dictado en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en el estado de excepción.

En ese orden, sustentó su argumento indicando que los diversos controles que se imponen en los estados de excepción parten de una respuesta histórica a los abusos que, con antelación a la Carta Política de 1991, se realizaron de la figura del “*estado de sitio*” y, en tal dirección, carecería de sentido acudir a este mecanismo inmediato de revisión para controlar actos que no desarrollan los decretos legislativos expedidos y que, en todo caso, podrían ser objeto de control por las vías ordinarias.

Continuó manifestando que, si bien la jurisprudencia constitucional le otorga naturaleza legislativa al decreto declaratorio de estado de excepción “...*pues es un acto que produce innegables efectos jurídicos toda vez que habilita al Presidente de la República para ejercer facultades legislativas excepcionales*”, el desarrollo de tal acto declaratorio corresponde al mismo Presidente de la República, en compañía de todos sus ministros, mediante la expedición de los decretos legislativos de desarrollo, los cuales también gozan de valor material de ley, pues lo que supone la expedición del acto declaratorio del estado de emergencia es que el Presidente queda facultado, tal como lo señala el inciso 2 del artículo 215 de la Constitución Política, para “...*dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*”.

Para el Ministerio Público, no puede señalarse que actos diferentes a los decretos legislativos tengan vocación de desarrollar el decreto declaratorio del estado de excepción, pues existe una clara reserva constitucional para tales efectos en cabeza del Presidente de la República y resultaría desacertado afirmar que un acto general, expedido por una autoridad territorial, goza de la virtualidad suficiente para “desarrollar” el decreto declaratorio de un estado de emergencia, en tanto es competencia exclusiva y privativa del Presidente de la República.

Para el caso concreto, advirtió el Ministerio Público que para la expedición del Decreto municipal 032 de 2020, no se desarrolló ningún decreto legislativo de estado de excepción como consecuencia de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional efectuada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pues desde el punto de vista puramente formal, en el Decreto en estudio no se alude a ninguno de los 72 decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional para desarrollar el Estado de Emergencia, y materialmente el Decreto 032 de 2020, desarrolló las funciones de policía asignadas a los alcaldes municipales, para el control del tránsito terrestre; y se ajustó al Decreto 153 de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de Cundinamarca, el cual tampoco desarrolló los Decretos Legislativos del estado de excepción.

IV. PRESUPUESTOS PROCESALES

4.1. Competencia.

De conformidad con los artículos 136, 151 (numeral 14) y 185 de la Ley 1437 de 2011 - C.P.A.C.A., corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general 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.

En este caso particular, se trata de someteré a estudio e control inmediato de legalidad el Decreto 032 del 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde de Chipaque (Cundinamarca), acto de carácter general proferido con fundamento en la función administrativa de la autoridad municipal.

Así mismo, el municipio de Chipaque es uno de los municipios del Departamento de Cundinamarca, donde ejerce jurisdicción el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; por lo que, en consecuencia, este Tribunal en su Sala Plena, es competente para ejercer el control inmediato de legalidad del acto remitido por esa entidad territorial.

4.2. Problemas jurídicos.

En sede de Control Inmediato de Legalidad, son dos los problemas que en general debe abordar la Sala Plena del Tribunal:

- a) ¿El Decreto Municipal 032 de 2020, expedido por el Alcalde de Chipaque, corresponde formal y materialmente a aquellos actos susceptibles de control inmediato de legalidad, de conformidad con los presupuestos que establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011?

En caso de que el aludido Decreto supere el denominado “test de procedencia”, la Sala deberá entonces abordar la siguiente cuestión:

- b) ¿El Decreto Municipal 032 de 2020 se ajusta a los contenidos normativos de los decretos legislativos que desarrollan el estado de excepción

constitucional o de los decretos nacionales que los reglamentan, expedidos en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEESE) decretada por el Gobierno Nacional por medio del Decreto Legislativo No. 417 de 2020?

A continuación, la Sala se ocupará del primer problema propuesto.

V. ANÁLISIS Y DESARROLLO

5.1. PROCEDENCIA DEL C.I.L. RESPECTO DEL DECRETO 032 – CHIPAQUE

Para abordar esta cuestión es necesario exponer, en primer lugar, los presupuestos en los que opera el control de legalidad y las normas a las que se aplica este control excepcional.

5.1.1. Fundamentos del Control Inmediato de Legalidad

Los artículos 212 a 215 de la Constitución Política regulan los llamados estados de excepción a los que puede acudir el Presidente de la República para adoptar medidas extraordinarias y de emergencia para conjurar graves situaciones relacionadas con guerra exterior (art. 212 C.P.), conmoción interior (art. 213, C.P.), y emergencia económica, social y ecológica (art. 215 C.P.).

Si bien, los artículos en cuestión establecen las razones frente a las cuales procede la declaratoria en cada uno de los estados enunciados, los efectos de tal declaratoria y el procedimiento para efectuarla, el artículo 214 superior prevé las condiciones y requisitos generales a los que debe sujetarse el Presidente en tales eventos, es decir, exigibles para todos los casos de estados de excepción.

El numeral 2º del precitado artículo 214, expresa que *“No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten serán proporcionales a la gravedad de los hechos”*. El numeral 3º, ibídem, también advierte que durante los estados de excepción, **“No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado”** (énfasis agregado).

Con fundamento en el artículo 215, superior, el Presidente de la República puede declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando sobrevengan hechos *“que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública...”*. Esta declaratoria por períodos de hasta treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa en el año calendario y por medio de esta declaración, el Presidente podrá, con la firma de todos sus ministros, *“dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”*.

Por su parte el Legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el precitado artículo 214 Constitucional, expidió la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de

excepción. Tal precepto contiene numerosas reglas, condiciones y requisitos que se deben aplicar o derivan de la declaratoria de los estados especiales tratados.

Una mención especial amerita el artículo 12 *Ibid.* Esta norma supone dos asuntos de importancia mayúscula: i) la suspensión de leyes incompatibles con los estados de excepción debe hacerse de manera expresa por medio de decreto legislativo de estado de excepción; ii) dicho decreto debe expresar las razones específicas, claras y suficientes por las cuales se estima que las disposiciones legales que se suspenden son incompatibles con el estado de excepción.

Igualmente, la Ley 137 de 1994 consagró en su artículo 20 el mecanismo especial de control inmediato de legalidad de los actos dictados al amparo del estado de excepción, como desarrollo de los decretos legislativos correspondientes.

El artículo 20 reseñado dispone:

*“[...] **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 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 [...]”.

De conformidad con la ley estatutaria, tres son los elementos que determinan la competencia del juez administrativo para asumir el control de legalidad de los actos proferidos en estados de excepción:

- a) Se debe tratar de medidas administrativas de carácter general dictadas en ejercicio de su función administrativa por las autoridades competentes.
- b) Las medidas sometidas a control son aquellas dictadas “*durante los estados de excepción*”.
- c) Las medidas han de ser aquellas dictadas “*como desarrollo*” de los decretos legislativos.

Por oposición, las medidas que no sean de carácter general, o aquellas dictadas con anterioridad o de forma concomitante con la declaratoria del estado de excepción, o que no correspondan al desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, no son susceptibles de control por vía del mecanismo de que trata el artículo 20, reseñado.

Es del caso precisar que el artículo 136 del CPACA consagra igualmente el mecanismo en términos idénticos a la ley estatutaria, y el artículo 185 desarrolla el procedimiento para hacer efectivo dicho control, de manera que las conclusiones previas se mantienen incólumes al referir: “*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”.

En relación con las características del control inmediato de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado ha definido las siguientes¹:

- a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.
- b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

La Sala Plena del Consejo de Estado ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 137 del CPACA), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general. De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 135 *ibídem* o 241-7 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución. Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

¹ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

5.1.2. Verificación de los presupuestos de procedencia del control en el caso concreto.

La Sala evaluará si se cumplen los presupuestos de procedencia del CIL respecto del Decreto 032 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Chipaque.

i. Carácter general del acto examinado

La revisión de las decisiones adoptadas por el municipio de Chipaque mediante el Decreto 032 de 2020, conducen a determinar que son de **carácter general y abstracto**, pues están dirigidas al grupo poblacional que habita en la jurisdicción territorial de dicho municipio, y no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular, ni se ocupa de alguna situación específica.

Se tiene entonces que en el referido Decreto, (i) se prohibió a los propietarios, tenedores, conductores de vehículos, de paso y residentes el Municipio de Chipaque, el parqueo en el perímetro urbano del municipio, en todas las áreas y zonas de uso público a partir de las 6 pm del 20 de marzo de 2020 hasta el día 23 de marzo de 2020 a las 11 y 53 pm; y (ii) se dispuso sancionar el incumplimiento de la prohibición establecida de conformidad con el artículo 131 de la Ley 131 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010 con el código de infracción C2.

Así, está claro qué se trata de un Acto de carácter general y abstracto, cuestión preliminar para determinar si el Decreto 032 de 2020 es pasible de control por la vía del artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

ii. Fueron dictados en ejercicio de la función administrativa:

El municipio es definido como “*entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado*” y, en tal virtud, “*le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*” (art. 311 C.P.). El jefe de la administración local es el alcalde “*elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años*” (art. 314 C.P.), funcionario a quien le compete “*Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante*” (art. 315-2 C.P.). Finalmente, la compete al alcalde “*Dirigir la acción administrativa del municipio...*”, así como asegurar “*...el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo*” (art. 315-3, C.P.).

A juicio de la Sala, las normas del Decreto 032, relacionadas con restricciones o límites para el estacionamiento de vehículos en el espacio público del municipio y las respectivas sanciones, corresponden a funciones esencialmente administrativas y de policía, ejercidas por el alcalde en condición de jefe de la administración local, con lo cual, se cumple el segundo supuesto de procedencia.

iii. Los decretos deben haber sido expedidos “durante” el estado de excepción.

El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica fue declarado por el Presidente de la República por medio del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, publicado en la misma fecha, y con vigencia de 30 días calendario, de manera que se entiende vigente hasta el 17 de abril.

El Decreto municipal 032 fue expedido el 20 de marzo de 2020, es decir, durante la vigencia del estado de excepción constitucional, de manera que, por este aspecto, se trataría de medidas que admitirían ser sometidas a control inmediato de legalidad, si se satisfacen los demás presupuestos exigidos por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 de la Ley 1437 de 2011.

iv. Los decretos han debido expedirse en desarrollo de decretos legislativos del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEESE)

Por medio del Decreto 032 de 2020, el Alcalde municipal de Chipaque adoptó “una medida complementaria y transitoria a fin de lograr las medidas sanitarias de prevención para la contención de la pandemia COVID-19 en el Municipio de Chipaque”.

a) Fundamentos legales del decreto analizado

Los fundamentos y justificaciones invocados en el Decreto 032 de 2020 son:

- b) El artículo 24 de la Constitución Política, que consagra el derecho a la libre circulación por el territorio nacional, con las limitaciones que establezca la ley.
- c) Los numerales 2º y 10º del artículo 31 de la Constitución Política, que establecen las funciones de los alcaldes municipales.
- d) El artículo 82 de la Constitución Política que preceptúa el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común.
- e) Los artículos 1º y 3º de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito), modificados por los artículos 1º y 3º de la Ley 1383 de 2010, respectivamente, los cuales establecen:

“ARTÍCULO 1o. El artículo 1o de la Ley 769 de 2002, quedará así:

“Artículo 1o. *Ámbito de aplicación y principios. Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas,*

que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

(...)

ARTÍCULO 2o. *El artículo 3o de la Ley 769 de 2002, quedará así:*

Artículo 3o. *Autoridades de tránsito. Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes:*

El Ministro de Transporte.

Los Gobernadores y los Alcaldes.

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrital.

La Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte.

Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.

La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

Las Fuerzas Militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el parágrafo 5o de este artículo.

Los Agentes de Tránsito y Transporte.

(...)"

- El artículo 7º de la Ley 769 de 2002, el cual impone el deber a las autoridades de tránsito de velar por la protección de las personas y las cosas en la vía pública, y establece que sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio.
- En el Decreto 153 de 19 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador de Cundinamarca, mediante el cual se restringió la movilidad de las habitantes, residentes, visitantes y vehículos del Departamento, desde las 00:00 horas del 20 de marzo hasta las 23:59 horas del 23 de marzo de 2020.
- A su vez, el Decreto 153 de 19 de marzo de 2020, se encontraba fundamentado en el **Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República**, mediante el cual se impartieron instrucciones

para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

- Respecto de las sanciones, el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010 dispone:

“Artículo 131. Multas. *Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así:*

(...)

C.2. Estacionar un vehículo en sitios prohibidos.”

De otra parte, aunque en el Decreto sometido a control no se invocaron otras normas, la Sala considera pertinente citar las siguientes disposiciones normativas, en razón a que el Decreto 032 de 2020 de Chipaque, lo que dispuso fue una medida complementaria que tenía como objetivo lograr el cumplimiento de las medidas sanitarias dispuestas en el Decreto 153 de 2020 de la Gobernación de Cundinamarca, relativas a la restricción de la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encontraban en el Departamento. Las normas son:

- El artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, normas que integran y se conocen como el Estatuto del Régimen Municipal, y las cuales confieren facultades especiales en materia de policía y de aseguramiento del orden público.

En materia concreta de orden público, son variadas las funciones y competencias que este ordenamiento reconoce al alcalde, específicamente por virtud del artículo 91, literal b), que se transcribe a continuación:

“Artículo 91. Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Funciones. *Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

B) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

(...).”

- La Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana:

“ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

(...)

Artículo 202. Competencia extraordinaria de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

(...)

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.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

(...)

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.”

(Subrayas de la Sala).

Ahora, es pertinente aclarar que respecto de la fundamentación del Decreto 032 de Chipaque con base en el Decreto 153 de 2020 expedido por el Gobernador de Cundinamarca, que a su vez invocó el Decreto 420 de 2020 de la Presidencia de la República, la Sala considera que este último se trata de un Decreto dictado por el Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa y de Policía, y supremo director del orden público, conforme lo establecen los artículos 189-4, 296, 303 y 315 de la Constitución, de manera que no se trata de un Decreto con fuerza material de ley dictado en desarrollo del Estado de Emergencia. La pretensión del Decreto Nacional fue dictar instrucciones y órdenes a los gobernadores y alcaldes **en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público** en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Según esto, el Decreto 420 de 2020 no es un decreto legislativo que desarrolle, de manera extraordinaria, la declaratoria de estado de excepción y que tengan como

finalidad “*exclusivamente conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*” (art. 215, C.P.).

Hasta este punto, se expusieron los fundamentos normativos del Decreto examinado.

Habiendo sentado lo anterior, se procederá a efectuar una revisión preliminar de los contenidos normativos propiamente dichos del Decreto 032 de 2020.

b) Contenidos normativos del Decreto 032 de 2020 de Chipaque.

En cuanto a su contenido material, en el Decreto 032 de 2020, (i) se prohibió a los propietarios, tenedores, conductores de vehículos, de paso y residentes el Municipio de Chipaque, el parqueo en el perímetro urbano del municipio, en todas las áreas y zonas de uso público a partir de las 6 pm del 20 de marzo de 2020 hasta el día 23 de marzo de 2020 a las 11 y 53 pm; y (ii) se dispuso sancionar el incumplimiento de la prohibición establecida de conformidad con el artículo 131 de la Ley 131 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010 con el código de infracción C2.

Según con lo que se ha venido desarrollando en esta providencia, además de la facultad con que cuentan los alcaldes para restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos, también cuentan con la facultad regulatoria y sancionatoria en materia de tránsito, dispuesta en el artículo 7º de la Ley 769 de 2002.

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que las medidas tomadas en el Decreto 032 de 2020 se inscriben en: **(i)** el ámbito de actuación propio de los alcaldes municipales como autoridades especiales de policía y con facultades para el aseguramiento del orden público, contenidas en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en virtud de los cuales, los alcaldes tienen la función de conservar el orden público de conformidad con la ley y las instrucciones impartidas por el presidente y el gobernador; **(ii)** los poderes extraordinarios para la prevención del riesgo contenidos en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana); y **(iii)** las facultades regulatorias y sancionatorias como autoridad de tránsito, otorgadas por la Ley 769 de 2002.

En esa secuencia, de esta revisión *prima facie*, tal como lo observa el Agente del Ministerio Público, lo que se advierte es que el decreto en cuestión no corresponde a una norma de desarrollo de alguno de los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional relacionados con el estado de excepción de que trata el Decreto 417 de 2020. Es cierto que el Decreto municipal citó al Decreto 153 de 2020 de la Gobernación de Cundinamarca, el cual se fundamentó en el Decreto 420 de la Presidencia de la República, éste último Decreto Nacional, pero simplemente como pauta de seguimiento para impartir órdenes, medidas y normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, pero, más allá de esto, las disposiciones y demás desarrollos que adopta el

Decreto municipal se inscriben en el ámbito de las atribuciones ordinarias propias de los alcaldes en el marco de las Leyes 136 de 1994, 1801 de 2016 y 769 de 2002.

En consecuencia, la Sala Plena encuentra que el Control Inmediato de Legalidad en el presente asunto improcedente, y así se declarará, sin perjuicio de la procedencia de los otros medios de control dispuestos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Finalmente, se precisa que la presente providencia será suscrita por la Presidenta de la Corporación y el Magistrado Ponente, según fue decidido en sesión de sala del 31 de marzo de 2020, una vez hubiere sido aprobada por la mayoría reglamentaria.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

FALLA:

PRIMERO: Declarar improcedente el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 032 del 20 de marzo de 2020, “*Por el cual adopta una medida complementaria y transitoria a fin de lograr la (sic) medida sanitaria de prevención para la concentración de la pandemia COVID-19 en el Municipio de Chipaque*”, proferido por el Alcalde de Chipaque – Cundinamarca, de conformidad con las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: Por la Secretaría de la Sección Tercera – Subsección “C” de este Tribunal, **NOTIFICAR** esta providencia al municipio de Chipaque, por los medios electrónicos autorizados para el particular.

TERCERO: Por la Secretaría de la Subsección “C” de la Sección Tercera de este Tribunal, **PUBLICAR** esta providencia en la página web de la rama judicial en la sección denominada “Medidas COVID19”, o en la plataforma autorizada para tales efectos.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta

