



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de mayo de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA	Bertha Lucy Ceballos Posada
RADICACIÓN	25000-23-15-000- 2020-02059 -00
ASUNTO	Decreto 048 del 21 de mayo 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

Con el fin de conjurar la crisis por la pandemia COVID-19, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, inicialmente con el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, con vigencia de 30 días calendario. Además, ante la continuidad de la pandemia, mediante Decreto Legislativo 636 del 06 de mayo de 2020¹, el Gobierno Nacional declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de 15 días calendario, contados a partir de su vigencia.

En el caso, el acto remitido a esta corporación para el control inmediato de legalidad, corresponde al decreto 048 del 21 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde de Tibacuy, *“por medio del cual se decreta el toque de queda, en el municipio, ubicado en la provincia del Zumapaz, departamento de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones.*

¹ Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020,

en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en los artículos 3 y 4 del presente Decreto.

II. CONSIDERACIONES

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

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994² 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 Administrativo³. 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.

² **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.

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.”

Este control automático de legalidad, según la Corte Constitucional⁴, es 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**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 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**

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 municipales¹. 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.

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 048 del 21 de mayo 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 048 del 21 de mayo de 2020, se citan la resolución 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 y el decreto (reglamentario) 418 de 2020, que dictó medidas transitorias en materia de orden público.

Igualmente, se hace referencia a la circular CIR2020-25-DMI-1000 en la que el Ministerio de Salud y Protección Social autoriza a los alcaldes a adoptar medidas para prevenir y controlar la propagación del COVID-19, así como el Decreto Departamental 282 del 21 de mayo de 2020 que declaró el toque de queda en los municipios ubicados en las provincias de Alto Magdalena, Gualivá, Tequendama y Sumapaz.

3.2.) Las decisiones del Decreto

Las órdenes del Decreto 048 del 21 de mayo de 2020 se dirigen, básicamente, a *establecer como medida policiva transitoria el toque de queda en toda la jurisdicción del Municipio de Tibacuy desde el 22 hasta el 25 de mayo de 2020 y en consecuencia, restringir la movilidad de medios de transporte y personas, de esa municipalidad.*

Es decir que, en el caso, ese acto no cumple con la condición legal (art. 136 CPACA) de que la medida se dicte para desarrollar los decretos legislativos del Estado de Excepción sino que tiene fundamento en los actos de la autoridad sanitaria nacional, así como en 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 a aspectos propios de la función de policía administrativa, y no al **poder excepcional** de los decretos legislativos.

En consecuencia, el despacho no asumirá el conocimiento de ese decreto del Alcalde del municipio de Tibacuy, 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 048 del 21 de mayo 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>) 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

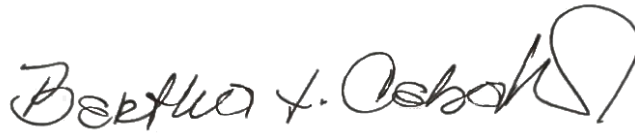
⁸ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca>

Expediente: 25000-23-15-000-**2020-02059**-00
Control inmediato de legalidad (No asume conocimiento)
Municipio de Tibacuy

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.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bertha L. Ceballos', followed by a large, stylized circular flourish.

BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA
Magistrada