

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

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

**Magistrado Ponente: Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel**

### **Referencia.**

Expediente: No.25000 23 15000- **2020- 02653-00**

Tema: Control inmediato de legalidad – Decreto 354 de 28 de agosto de 2020

Asunto: No avoca conocimiento

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, se debe ejercer un control inmediato de legalidad respecto de los actos administrativos de carácter general proferidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción. En su tenor literal la norma prescribe:

*“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.”*

Dicha disposición fue replicada casi en su integridad en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, que adicionó únicamente la potestad del Juez Contencioso Administrativo de aprehender de oficio el referido control, en caso de no enviarse oportunamente el respectivo acto administrativo por parte de la entidad territorial o nacional que lo expidió.

En concordancia con lo anterior, el numeral 14 del artículo 151 establece que el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos en los Estados de Excepción, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, es de competencia del Tribunal del lugar donde se expidan.

Se tiene entonces que el Alcalde Municipal de El Colegio expidió el **Decreto 354 de 28 de agosto de 2020**, “*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 y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y otras disposiciones*”, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, concretamente, “*las conferidas por los numerales 1, 2 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y, las contempladas en el artículo 91 y 93 de Ley 136 de 1994*”.

Los numerales 1, 2 y 3 del artículo 315 del Estatuto Superior prescriben que el Alcalde es la primera autoridad de policía del Municipio y debe conservar el orden público en su territorio, cumplir la Constitución y la Ley y dirigir la acción administrativa de su jurisdicción.

Por su parte, Ley 1801 de 2016 “*Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”, dotó de facultades policivas extraordinarias a los Alcaldes, en los siguientes términos:

**“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.**

*PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.*

*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: (...)* (Subraya fuera de texto original)

Adicionalmente, la Ley 136 de 1994, “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, prescribe como funciones de los Alcaldes las siguientes:

*“ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:*

*Artículo 91. 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;*

*b) Decretar el toque de queda;*

*c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;*

*d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;*

*e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.*

*3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.*

*4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.*

*El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.*

*5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural. (...)*

*ARTÍCULO 93. ACTOS DEL ALCALDE. El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias.”*

Como viene de leerse, de las normas precitadas se derivan las potestades con que actuó el Alcalde Municipal de El Colegio para expedir el Decreto de la referencia, y evidentemente, se trata del ejercicio de funciones netamente policivas, previstas no solo constitucionalmente sino a través de la Ley.

Ahora, si bien es cierto que en la norma objeto de análisis, se hace referencia a los Decretos 749 de 28 de mayo de 2020, 847 de 14 de junio de 2020, 878 de 25 de junio de 2020, 990 de 09 de julio de 2020, por los cuales se imparten

instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por el Coronavirus – Covid19, y para el mantenimiento del orden público, también lo es que, dichas disposiciones **no son Decretos Legislativos**, puesto que, fueron dictadas por el Gobierno Nacional en uso de la facultad de policía atribuida al Presidente de la República en el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política y en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Habiendo precisado lo anterior, tal y como lo establece el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del C.P.A.C.A., procede el control de legalidad inmediato respecto de los actos administrativos que sean expedidos como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción. Así las cosas, se reitera que la procedibilidad del control inmediato de legalidad de que trata las normas referidas está determinada por los siguientes presupuestos, a saber, *i)* tratarse de un acto administrativo de carácter general, *ii)* dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y, *iii)* que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

De lo anterior, resulta forzoso concluir que el señor Alcalde de El Colegio **en claro uso de su potestad de policía, como titular de la dirección administrativa del Municipio** y atendiendo específicamente a lo dispuesto en las precitadas normas, expidió el Decreto 354 de 2020, por lo tanto, **no lo hizo en desarrollo del Estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica que fue declarado en todo el territorio Nacional por medio de los Decretos Legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 de 06 de mayo de 2020**; en consecuencia, la disposición de la referencia no satisface los requisitos normativos propios para ejercer el citado control inmediato de legalidad, puesto que, si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa que reviste al Alcalde, no fue dictado en desarrollo de los Decretos Legislativos de Estado de Excepción.

Lo anterior, sin perjuicio de la procedencia del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo tanto, al no cumplirse con los presupuestos para efectuar un control automático de legalidad respecto del **Decreto 354 de 28 de agosto de 2020**, en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del C.P.A.C.A, **NO SE AVOCARÁ CONOCIMIENTO** en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE**

**PRIMERO.- NO AVOCAR** conocimiento de control inmediato de legalidad del **Decreto 354 de 28 de agosto de 2020**, proferido por el Alcalde Municipal de El Colegio (Cundinamarca), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

**TERCERO.-** Por intermedio de la Secretaría de la Sección Segunda de esta Corporación, se ordena **NOTIFICAR** al señor Alcalde del Municipio de El Colegio – Cundinamarca –, al señor Gobernador de Cundinamarca y al Procurador 127 Judicial II para Asuntos Administrativos, Delegado del Ministerio Público ante este Despacho, de la presente decisión; misma que debe ser igualmente comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTA.-** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL  
MAGISTRADO**

PC