



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”

Bogotá D. C., quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Expediente: 25000-23-15-000-2020-02673-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcalde municipal de Vianí (Cundinamarca)
Acto administrativo: Decreto No. 082 del 2 de septiembre de 2020
Asunto: «Por medio del cual se adoptan medidas transitorias para la reactivación de términos legales y actuaciones administrativas de la Inspección de Policía y Comisaría de Familia del Municipio de Vianí Cundinamarca»

1. ASUNTO

El municipio de Vianí (Cundinamarca) remitió vía electrónica, el Decreto No. 082 del 2 de septiembre de 2020, con el fin de que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de ser el caso, adelante el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, cuyo reparto correspondió a este despacho.

2. ANTECEDENTES

La Constitución Política en el Título VII, Capítulo VI, establece que el presidente de la república con la firma de todos los ministros, mediante decreto, podrá declarar los estados de excepción, ya sea por: **i)** guerra exterior (artículo 212), **ii)** conmoción interior (artículo 213) o, **iii)** emergencia económica, social y ecológica (artículo 215)

El numeral 6.º del artículo 214¹ y el párrafo del artículo 215² de la CP, determinan que al día siguiente de expedido el decreto legislativo, el gobierno lo enviará a la Corte Constitucional para que esa corporación defina su constitucionalidad, situación que se encuentra regulada en el artículo 55 de la Ley 137 de 1994.

Ahora bien, las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, deberán remitirse a la jurisdicción contenciosa administrativa para el debido control de legalidad³.

El control inmediato de legalidad está regulado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁴, norma que fue replicada en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispuso:

«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

¹ Cuando se trate de estados de excepción de guerra exterior o estados de conmoción interior.

² Para el caso de emergencia económica, social y ecológica

³ Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la ley 137 de 1994.

⁴ Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia

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.

En consecuencia, corresponde a esta jurisdicción conocer de los actos generales expedidos por las autoridades de orden nacional y territorial, que se profieran en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción.

3. COMPETENCIA

Es competente esta corporación en única instancia, para conocer del presente medio de control, tal como lo establece el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

En relación con el trámite del control inmediato de legalidad, el inciso primero del artículo 185 ibídem, señaló que la sustanciación y ponencia corresponderá a cada uno de los magistrados de la corporación, y el fallo a la sala plena.

4. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

4.1 Sobre el Decreto No. 082 del 2 de septiembre de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Vianí

El alcalde municipal de Vianí expidió el Decreto No. 082 del 2 de septiembre de 2020, «Por medio del cual se adoptan medidas transitorias para la reactivación de términos legales y actuaciones administrativas de la Inspección de Policía y Comisaría de Familia del Municipio de Vianí Cundinamarca», con fundamento en las siguientes disposiciones:

i) Constitución Política: numeral 3. del artículo 315 que establece como atribución del alcalde municipal la de: «Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.»

ii) La Ley 1808 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que en los artículos 202 y 205 determinan la competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad pública, y fija las atribuciones del alcalde, respectivamente.

En los considerandos de la decisión, se citaron las siguientes disposiciones:

i) La Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en el artículo 14 que establece al alcalde como responsable directo de la implementación de los procesos

de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

ii) El Decreto 24 del 19 de marzo de 2020 de la alcaldía de Vianí – Cundinamarca, «Por el cual se declara la calamidad pública y se establecen medidas y protocolos para evitar la propagación del coronavirus COVID-19.»

iii) El Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, expedido por el Gobierno nacional, «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.»

iv) El Decreto 080 del 28 de agosto de 2020 de la alcaldía de Vianí – Cundinamarca, «Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable.»

v) La Ley 1801 de 2016, Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana, normativa que en los artículos 2.º y 8.º establece la competencia de las autoridades de policía en todos sus órdenes. Además, los artículos 202, 205, 222 y 223 que otorgan la competencia al alcalde municipal para atender situaciones de emergencia o calamidad con el fin de prevenir riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias y otras situaciones de emergencia dentro de su jurisdicción, a través del procedimiento de policía

vi) La Ley 1437 de 2011 que por medio de los artículos 1.º y 3.º establece la finalidad de la normas contenidas en la primera parte de ese código, y los principios que rigen la actuación administrativa.

Conforme con las anteriores disposiciones, mediante el Decreto No. 082 del 2 de septiembre de 2020, el alcalde del municipio de Vianí tomó las siguientes determinaciones:

- Por medio del **artículo primero**, ordenó la reactivación de los términos para la inspección de Policía Municipal de Vianí en los procesos policivos de la Ley 1801 de 2016, los procesos de tránsito de la Ley 769 de 2020, los amparos administrativos de perturbación a la posesión y tenencia, y los demás trámites policivos y administrativos

- Mediante el **parágrafo del artículo primero**, dispuso que los procesos policivos por incumplimiento al aislamiento obligatorio se llevarían a cabo conforme a lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016.

- En el **artículo segundo**, ordenó la reactivación de los términos para la Comisaría de Familia de Vianí en los procesos que adelanta esa dependencia por violencia intrafamiliar con fundamento en las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000, 1257 de 2008, 1098 de 2006, y las conciliaciones prejudiciales de que trata la Ley 640 de 2001.

- Por medio del **artículo tercero**, estableció que, durante el aislamiento selectivo y el distanciamiento social, en los referidos procesos administrativos la atención al ciudadano se realizaría de forma virtual.

- Mediante el **parágrafo** dispuso que en los casos en que no se puedan utilizar los medios tecnológicos para adelantar los procesos policivos y de comisaria de familia, éstos se llevarían a cabo de forma presencial.

- En el **artículo cuarto** se dispusieron las líneas telefónicas y los correos electrónicos a través de los cuales se podrían presentar los recursos, solicitudes y requerir información para asesorías jurídica y psicológica en la Inspección de Policía y la Comisaría de Familia del municipio de Vianí.

- Por medio del **artículo quinto** se ordenó a la oficina de comunicaciones del municipio la publicación y difusión del decreto, y la remisión de copia del mismo a la estación de policía local para lo de su competencia.

- En el **artículo sexto** establece que el decreto rige a partir del 3 de septiembre de 2020 y deroga el decreto municipal 032 del 31 de marzo de 2020.

4.2 Sobre la procedencia de ejercer el control inmediato sobre el Decreto No. 082 del 2 de septiembre de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Vianí

Conforme a lo expuesto, para determinar si hay lugar o no a adelantar este control inmediato de legalidad respecto de determinado acto administrativo, resulta necesario establecer que sea de: **(i)** carácter general, y **(ii)** haberse expedido en desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el presidente de la república.

Pues bien, en el presente asunto, el Despacho encuentra que se trata de un acto administrativo de carácter general, en cuanto el Decreto 082 de 2 de septiembre de 2020, contiene disposiciones que tocan, fundamentalmente, con tres temas: a) la reactivación de los términos que se encontraban suspendidos en los procesos que se adelantan en la Inspección de Policía y la Comisaría de familia, b) la prestación de dicho servicio principalmente de manera virtual, y c) la determinación de los medios para tales efectos.

No obstante, el Despacho advierte que no se cumple el segundo de los presupuestos necesarios para proceder con el control inmediato de legalidad, el cual se relaciona con la necesidad de que el acto haya sido expedido en desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción.

En efecto, analizado el contenido de este acto administrativo, es claro que el alcalde municipal de Vianí – Cundinamarca, no fundamentó su decisión en alguno de los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción, declarados mediante los Decretos Legislativos 417 de 17 de marzo y 637 de 6 de mayo de 2020, a través de los cuales el presidente de la república, con la firma de todos los ministros, «declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional».

En efecto, por medio del Decreto 082 de 2 de septiembre de 2020, la administración municipal reanudó los términos legales que rigen en estado de normalidad los procesos que se tramitan en: i) la Inspección de Policía, es decir, los policivos de la Ley 1801 de 2016, los de tránsito de la Ley 769 de 2020, los amparos administrativos de perturbación a la posesión y tenencia, y en general, los trámites policivos y administrativos y. ii) en la Comisaría de Familia en las actuaciones de violencia intrafamiliar que se adelantan con fundamento en las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000, 1257 de 2008, 1098 de 2006, y las conciliaciones prejudiciales de que trata la Ley 640 de 2001.

En lo pertinente, la decisión se fundamentó en los siguientes términos:

DECRETO 082 DE 2020

(02 de septiembre)

«POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE TÉRMINOS LEGALES Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LA INSPECCIÓN DE POLICÍA Y COMISARÍA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE VIANÍ CUNDINAMARCA».

Al (sic) alcalde municipal de Vianí, Cundinamarca, en uso de sus facultades Constitucionales y legales y en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315, artículo 212 de Constitución Política de Colombia y el poder extraordinario de policía establecido en los artículo 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016 y

CONSIDERANDO

[...] Que el artículo 14 de la Ley 1532 de 2012 enuncia «Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en su jurisdicción.»

[...] Que los artículos 2 y 8 del (sic) Ley 1801 de 2016 establece la competencia de las autoridades de policía en todos sus órdenes, al igual que el obrar bajo los principios orientadores que rigen este código.

Que el artículo 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016 (Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana) otorga al alcalde la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia y calamidad, con la finalidad d prevenir riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias y otras situaciones de emergencia dentro de su jurisdicción. [...]

Que en sesión extraordinaria del Comité Municipal de Gestión del Riesgo celebrada el 26 de agosto de 2020, se acordó reactivar los términos de la Inspección de Policía y Comisaría de Familia , teniendo en cuenta que los casos positivos de COVID-19 ya se encuentran recuperados, y se cuenta con los elemento de bioseguridad para los funcionarios y usuarios. [...]

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. TÉRMINOS. Ordénese la reactivación de los términos para la inspección de Policía Municipal de Vianí, en los procesos policivos de la Ley 1801 de 2016, los procesos de tránsito de la Ley 769 de 2020 modificada por la Ley 1383 de 2010, amparos administrativos de perturbación a la posesión y tenencia y demás trámites policivos y administrativos

Parágrafo Primero. Los términos para el Proceso Policivo por el incumplimiento del aislamiento obligatorio, se llevará en lo establecido en la Ley 1801 de 2016, respetando el debido proceso y las garantías constitucionales correspondientes.

ARTÍCULO SEGUNDO: TÉRMINOS Ordénese la reactivación de los términos para la Comisaría de Familia, en los procesos de violencia intrafamiliar

con fundamento en las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000, 1257 de 2008, y demás procesos en los que sean parte niños, niñas y adolescentes; Ley 1098 de 2006 y conciliaciones prejudiciales de que trata la Ley 640 de 2001, adelantados por la comisaría de familia del municipio de Vianí Cundinamarca, a partir del día siguiente a la suscripción del presente decreto.

Como se precisó, uno de los presupuestos legales para que esta jurisdicción ejerza control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, es que constituyan desarrollo de los correspondientes decretos legislativos, los que, a su vez, «deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia», por mandato del artículo 215 de la Constitución Política.

En el caso analizado, se observa que la finalidad del acto administrativo objeto de examen es precisamente restablecer la aplicación de los términos legales en los procedimientos administrativos que fueron suspendidos mediante el Decreto 032 de 31 de marzo de 2020, «con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria causada por la propagación del corona virus COVID-19» en la inspección de policía y la comisaría de familia del municipio.

Así las cosas, el regreso a la normalidad legal que se dispuso por medio de la decisión examinada no satisface los presupuestos legales y jurisprudenciales para que sea objeto de control inmediato de legalidad, puesto que, como lo sostiene la jurisprudencia constitucional, el mencionado control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas durante los estados de excepción y una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.⁵

Recuérdese que, al tenor del numeral 14 del artículo 151 del CPACA, y del artículo 111 (numeral 8) del mismo estatuto, esta la Sala tiene la función de ejercer el «control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados que sean **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» (se destaca).

De modo que, si el acto administrativo de que se trate se distancia de dicha fuente normativa porque la medida adoptada no es de carácter general, o no desarrolla los mencionados decretos, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la improcedencia del control inmediato de legalidad, lo que no es óbice para que se promueva su examen con fundamento en los demás medios de control consagrados en el CPACA, por demanda que interponga cualquier persona.

Resulta pertinente destacar que, la Sala Plena de esta corporación ha desarrollado la tesis de la improcedencia del estudio, bajo el control inmediato de legalidad, de los actos administrativos que no se profieren en desarrollo de un decreto legislativo, así, en decisión del 10 de agosto de esta anualidad⁶, señaló:

« La posición asumida por la Sala Plena de esta Corporación, ha establecido que se torna imperativo avistar un desarrollo expreso de algún

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁶ TAC, S. Plena, Sentencia de 10 de agosto de 2020, expediente 2020-00577-00 M.P. Amparo Navarro López

Decreto Legislativo para aceptar proceder a efectuar el control inmediato de legalidad.

En otras palabras, la lectura que se le ha dado al tema, permite entrever que, en virtud del artículo 136 del CPACA, este medio de control se activa únicamente, bajo la faceta de análisis, cuando se presente un escenario demarcado por el desarrollo de los Decretos Legislativos dictados durante el Estado de Excepción. (...)

Por ende, aunque el acto controlado invocó al Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, no desarrolló ningún Decreto Legislativo y ello genera que, desde la posición mayoritaria de esta Sala, se extraña un elemento esencial para aceptar la procedibilidad del estudio.

Puede entenderse entonces que son distintos escenarios el que se da en virtud de; (i) aquel acto administrativo que contiene unas determinaciones concordantes con los motivos que originaron el Estado de Excepción pero que no desarrolla concretamente ningún Decreto Legislativo y por ende no es controlable por vía del medio concebido en el artículo 136 de la Ley 1437 e 2011, a aquel escenario donde (ii) el acto es una verdadera expresión del desarrollo de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que puede y debe ser analizado por intermedio del Control Inmediato de Legalidad.

Como quiera que la presente situación se enmarca dentro del primer escenario, se colige que no resulta procedente ejercer frente al mismo el control inmediato de legalidad y con ello realizar algún pronunciamiento de fondo, razón por la que se deberá declarar improcedente el trámite acá estudiado. »

Al juez administrativo, en su condición de garante fundamental del Estado social de derecho, le está vedado arrogarse atribuciones que la ley no le otorga para ejercer el control inmediato de legalidad de actos administrativos que no son de carácter general, ni fueron expedidos «como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción», tal como lo establecen los artículos 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA, ya citados, se itera, sin perjuicio de que puedan ser revisados por otra vía legal.

Lo anterior por cuanto, a diferencia de los demás medios de control consagrados en esta jurisdicción, el que nos ocupa, «Se trata de un control jurisdiccional sui generis, posterior a la expedición del acto, regido por las notas de oficiosidad e integridad, llamado a ser ejercido respecto de una cierta clase de decisiones de las autoridades que se determinan según el alcance, la función y la finalidad perseguida», según lo ha sostenido el pleno de la sala contencioso-administrativa del Consejo de Estado⁷.

Ahora, de la lectura y análisis del **Decreto No. 082 de 2 de septiembre de 2020**, proferido por el alcalde del municipio de Vianí, se establece que si bien se trata de un acto de carácter general, no fue dictado en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica dispuesta mediante los Decretos 417 y 637 de 2020, como tampoco tiene fundamento en alguno de los demás decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional.

⁷ Sentencia de 22 de mayo de 2018, Expediente 2010-00221-00(CA), M. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

El acto se fundamentó en las Leyes 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y de Desastres, y 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, normas que no comportan la naturaleza de ser legislativos, sino que tienen carácter ordinario; determinan la competencia extraordinaria en materia policiva de los gobernadores y los alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad pública, y fija las atribuciones del alcalde, respectivamente. Además, se sustentó en el Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, expedido por el Gobierno nacional, «Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVIO - 19 y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable.»

Así las cosas, no se trata de aquellos decretos con fuerza de ley que el presidente puede dictar a voces del artículo 215 de la CP, pues estas «son disposiciones que ostentan la misma jerarquía normativa que aquellas que expide el legislador ordinario»⁸, a través de los cuales puede «derogar, modificar o adicionar leyes expedidas por el Congreso»⁹.

En consecuencia, se establece que el decreto proferido por el alcalde de Vianí objeto del presente análisis no es susceptible de control inmediato de legalidad, toda vez que la función administrativa ejercida tuvo lugar en razón de la atribución del alcalde municipal de dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones, y la prestación de los servicios a su cargo, según lo dispuesto en numeral 3.º del artículo 315 de la Constitución Política, es decir, que corresponde al ejercicio ordinario de la función administrativa que tiene atribuida.

5. CONCLUSIONES

El Decreto No. 082 de 2 de septiembre de 2020 no es pasible de control judicial por el medio de control inmediato de legalidad, toda vez que se expidió con fundamento en las facultades que el ordenamiento jurídico le otorga al alcalde en su calidad de jefe de la administración municipal y autoridad de policía, según lo dispuesto en el numeral 3.º del artículo 315 de la CP y las leyes 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y de Desastres, y 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y, atendiendo la finalidad de la normas contenidas en la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y los principios que rigen la actuación administrativa.

Lo anterior, debido a que tiene por finalidad reactivar los términos en los procesos administrativos que se tramitan en la inspección de policía y la comisaría de familia municipal, de manera que no guarda identidad material con las razones que motivaron la expedición de los decretos legislativos proferidos en el marco del estado de excepción, como tampoco desarrolla su contenido, sin que ello implique que no pueda ser objeto de control de legalidad, pues podrá serlo a través de los medios ordinarios de control previstos en la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, se

⁸ C. Const., Sent. C-979, Nov. 13/02 M.P. Jaime Araujo Rentería

⁹ *Ibíd*em

RESUELVE:

PRIMERO: NO ASUMIR el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 082 del 2 de septiembre de 2020, dictado por el alcalde municipal de Vianí Cundinamarca, de conformidad con las consideraciones de la presente decisión.

SEGUNDO: Ordenar a la Secretaría de esta Subsección que notifique la presente providencia por vía electrónica al: **1)** municipio de Vianí (Cundinamarca), **2)** al delegado del Ministerio Público, **3)** se publique en las páginas web de la Rama Judicial – Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de la gobernación de Cundinamarca y del municipio de Vianí, un aviso con la decisión aquí adoptada.

TERCERO: Una vez en firme ésta providencia, por la secretaría archívense las presentes diligencias, previas las constancias correspondientes en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Magistrado