

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA

Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020)

**Magistrada Ponente: AMPARO OVIEDO PINTO**

**R E F E R E N C I A S:**

**Expediente:** 25000-23-15-000-2020-001591-00  
**Entidad remitente:** Municipio de Quebradanegra  
**Naturaleza del asunto:** Control inmediato de legalidad (artículo 20 Ley 137 de 1994)

---

Por reparto se conoce la remisión del Municipio de Quebradanegra del Decreto No. 44 del 08 de abril de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA LEY SECA EN JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO DE QUEBRADANEGRA, CON OCASIÓN A LA CELEBRACIÓN DEL DÍA INTERNACIONAL DE LAS MADRES”*. Lo anterior con la pretensión de que se asuma el control automático de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

**CONSIDERACIONES:**

De conformidad con el Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, entre otras, las actuaciones que adelanten los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que se debe adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

Esta norma reglamenta los estados de excepción en Colombia y en su artículo 20<sup>i</sup> establece que 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. El anterior artículo fue replicado por el artículo 136 del CPACA<sup>ii</sup>.

Este tipo de controles, dispuesto por la ley estatutaria, lo dice la Corte Constitucional “*constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales*”<sup>1</sup>.

De estas disposiciones se extracta sin dificultad que este medio de control excepcional e inmediato de legalidad solo es procedente para examinar los actos administrativos dictados en ese contexto de estados de excepción, que sean de contenido general, proferidos por las autoridades territoriales en ejercicio de sus funciones netamente administrativas. Entre ellos no se cuentan los dictados por las mismas autoridades territoriales en ejercicio de las funciones de policía de las que disponen, en concordancia con la estructura jerárquica nacional de autoridad policiva atribuida al Ejecutivo en el nivel nacional, seccional y local, y que están encaminadas a paliar situaciones de la misma naturaleza policiva.

La ley 137 de 1994, fue objeto de control de constitucionalidad por la Corte Constitucional mediante sentencia C- 179 de 1994, en la que se hace referencia también al papel de la autoridad de policía para señalar que “ *Si los gobernadores y alcaldes son agentes del Presidente de la República para la conservación del orden público en su respectivo territorio, es obvio que se les exija mayor prudencia, cuidado y colaboración para su restablecimiento, además de que tienen la obligación de cumplir todos los actos y órdenes que*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. C- 179 de 1994

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

*expida dicho funcionario con tal fin, los cuales son de aplicación inmediata y se preferirán sobre los de los gobernadores, cuyos actos y órdenes se aplicarán de igual manera, y con los mismos efectos, en relación con los de los alcaldes, tal como lo prescribe el artículo 296 de la Ley Suprema".* Esos actos de policía no son objeto de control por esta vía que ahora se ejerce, sino por los medios ordinarios de control, donde también disponen de medidas urgentes como la suspensión provisional.

Deviene de lo anterior, examinar las disposiciones expedidas en cada caso específico remitido por la entidad territorial, para decidir si se asume o no el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, con arreglo a las disposiciones procesales de los artículos 151 numeral 14<sup>iii</sup> y 185 del CPACA, como el aquí propuesto.

En esta oportunidad, es de público conocimiento que el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de ese decreto y con fundamento en ella se han dictado varios decretos legislativos para atender la situación de emergencia generada por el virus llamado COVID-19.

En el caso particular, que ocupa la atención de este despacho, se verifica que mediante Decreto No. 44 del 08 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Quebradanegra, **adoptó medidas policivas transitorias para preservar el orden público en el municipio con ocasión de la celebración del día internacional de las madres.**

En efecto, dice en la parte motiva:

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

*“Que el artículo 204 de la Ley 1801 de 2016, dispone: “El alcalde es la primera autoridad de Policía del Distrito o Municipio. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción.*

*La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.”*

*Que el párrafo del artículo 83 de la Ley 1801 de 2016, dispone que los Alcaldes fijarán horarios para el ejercicio de la actividad económica en los casos en que esta actividad pueda afectar la convivencia.*

*Que el artículo 86 de la Ley 1801 de 2016, faculta a los Alcaldes Municipales para establecer los horarios de funcionamiento para los establecimientos señalados en dicho articulado, y determinar las medidas correctivas por su incumplimiento. Así mismo, faculta a las autoridades de Policía y Comandantes de Policía para ingresar a los establecimientos, a fin de verificar el cumplimiento de los horarios dispuestos.*

*Que el numeral 4 del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, preceptúa las medidas correctivas a imponer cuando el propietario, administrador o tenedor de un establecimiento que ejerza actividad económica, quebrante los horarios y medidas establecidas por el Alcalde.*

*Que el domingo 10 de Mayo de 2020, es la celebración del día internacional de la madre, siendo históricamente uno de los fines de semana más violentos en el país, pues en medio de las reuniones sociales llegan las agresiones entre los mismos integrantes de la familia y en muchos casos terminan en homicidios.*

*Que según cifras reportadas por las autoridades Nacionales, durante la celebración del Día de la Madre en 2019 se registraron 179 lesiones personales y más de 464 casos de violencia intrafamiliar. Así mismo, como dato preocupante, reportaron el aumento de hasta un 20 % de los casos de violencia de género, lo que representó 123 casos comparados con los 92 del año 2018.*

*Que son atribuciones del ejecutivo municipal dictar medidas correctivas para el mantenimiento y preservación del orden público de acuerdo a lo establecido en el artículo 91 numeral 2 literales b) y c) de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.*

Y en la parte resolutive dispone:

**“ARTÍCULO PRIMERO.-** Declárese la ley seca en el Municipio de Quebradanegra (Cundinamarca) y en consecuencia, prohíbase la venta y el consumo de bebidas embriagantes desde las seis (6) de la mañana del día domingo 10 de Mayo hasta las seis (6) de la mañana del día lunes 11 de Mayo de 2020.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Prohíbase el porte de armas de fuego, armas blancas, cortantes, punzantes y corto punzantes desde las seis (6) de la mañana del día domingo 10 de Mayo hasta las seis (6) de la mañana del día lunes 11 de Mayo de 2020.

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

**ARTÍCULO TERCERO:** *Las infracciones a lo dispuesto en este Decreto, serán objeto de medidas correctivas de acuerdo con lo previsto en el Código Nacional de Policía y Convivencia.*

“(…)”

De la lectura de las consideraciones hechas en la parte motiva de este decreto y la parte resolutive, clara y nítidamente se demuestra que aquel no fue proferido en ejercicio de sus **precisas funciones administrativas y de carácter general**, ni en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional dentro del marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el decreto 417 del 17 de marzo de 2020, o los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional con fundamento en el mismo estado de excepción.

En efecto, en la parte considerativa, entre otros aspectos, el Alcalde de Quebradanegra invocó como fundamento el artículo 204 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana contenido en la ley 1801 de 2016, según el cual, el alcalde es la primera autoridad de Policía del Distrito o Municipio.

Además, el decreto que se estudia obedece únicamente a la necesidad de adoptar medidas policivas, frente a las situaciones de violencia y alteraciones de orden público que se viven a nivel nacional durante la celebración del día internacional de las madres, sin referirse en ningún momento a la situación que vive actualmente el país como consecuencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional.

Así este decreto proferido por el Alcalde Municipal de Quebradanegra, como se ha dicho, concretas medidas policivas, ese es su objeto primordial y que sin ambages se definió en su texto.

En suma, las razones que motivaron el decreto 44 del 08 de abril de 2020, dictado con fundamento en la situación de violencia presentada a nivel nacional en el día de las madres, no son medidas administrativas de carácter

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

general que desarrollen los decretos legislativos dictados durante el Estados de Excepción económica, social y ecológica decretada para todo el territorio nacional.

Por consiguiente, no resulta procedente, en este caso, asumir el control inmediato de legalidad, dado que no estamos frente a un acto de contenido general proferido en ejercicio de función administrativa, de aquellos que hablan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, sino, se reitera, medidas policivas para cuya expedición tiene facultades en coordinación con el orden jerárquico de la función de policía de la que está revestido el Ejecutivo en el nivel nacional, seccional y local.

Dígase también, que esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada, por lo que contra el decreto 44 del 08 de abril de 2020 procederán los demás medios de control pertinentes, por ejemplo, el medio de control de simple nulidad, reglado en la ley 1437 de 2011 (CPACA).

En mérito de lo expuesto, este despacho,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NO ASUMIR** el conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 44 del 08 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Quebradanegra, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada. Contra el decreto 44 del 08 de abril de 2020 procederán los demás medios de control pertinentes.

**TERCERO:** Notifíquese al Alcalde Municipal de Quebradanegra y al Agente del Ministerio Público a sus correos electrónicos institucionales.

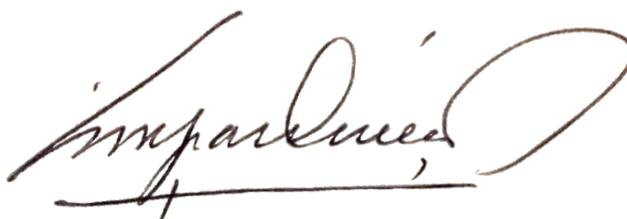
**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

**CUARTA:** Por intermedio de la Secretaría de la Subsección “C” de esta Corporación, se ordena la publicación de este auto en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o en la plataforma dispuesta para las notificaciones de este tipo de procesos, para conocimiento de la ciudadanía.

Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

### **NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**



**AMPARO OVIEDO PINTO**  
Magistrada

---

<sup>i</sup> Ley 137 de 1994. “**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.”

<sup>ii</sup> CPACA.” **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.”

<sup>iii</sup> “CPACA. **ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general 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, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.”