

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: DR. SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**

Bogotá D.C., ocho (08) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIAS:**

**EXPEDIENTE:** 25-000-23-15-000-2020-02623-00  
**ENTIDAD SOLICITANTE:** MUNICIPIO DE PACHO  
**ASUNTO:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El Municipio de Pacho - Cundinamarca ha remitido copia del Decreto No. 48 del 12 de junio de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE DELEGA EN LA SECRETARÍA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL, EL RECAUDO Y COBRO COACTIVO DE LAS MULTAS IMPUESTAS CON FUNDAMENTO EN LA LEY 1810 DE 2016 POR LA AUTORIDADES DE POLICÍA EN LA JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA”* con miras a que esta Corporación judicial efectúe el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ANTECEDENTES**

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

A través de la Ley 137 de 1994, se regularon los Estados de excepción de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, estableciéndose en sus artículos 3 y 20 que, el Gobierno podrán utilizar dichas facultades cuando las circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado; medidas que serán objeto de 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.

A su vez, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su Título III establece los Medios de Control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cuyo artículo 136, se dispone:

**“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.**

*Así mismo, que 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”. (Resaltado fuera del texto)*

De las disposiciones normativas citadas, se colige que el citado medio de control excepcional e inmediato de legalidad solo es procedente para examinar los actos administrativos expedidos con ocasión de los estados de excepción, de contenido general, proferidos por las autoridades territoriales en ejercicio de sus funciones netamente administrativas.

En este punto conviene señalar que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. Así mismo, se tiene que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional y, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países, instando a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados, lo que sobrellevó que a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, declarará el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional del 12 de marzo al 30 de mayo de 2020.

Ante estos hechos el Gobierno Nacional a través del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, declaró 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 su vigencia y con base en este precepto por parte de las

entidades territoriales y departamentales se han dictado diversos decretos para atender la situación de emergencia generada por el virus llamado COVID-19.

### CASO CONCRETO

Mediante el Decreto Municipal No. 48 del 12 de junio de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DELEGA EN LA SECRETARÍA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL, EL RECAUDO Y COBRO COACTIVO DE LAS MULTAS IMPUESTAS CON FUNDAMENTO EN LA LEY 1810 DE 2016 POR LA AUTORIDADES DE POLICÍA EN LA JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA”, el Alcalde de Pacho Cundinamarca ordenó “ARTÍCULO PRIMERO: se delega en la Secretaría de Gestión Institucional de Pacho, el recaudo y cobro coactivo de las multas impuestas con fundamento en la ley 1810 de 2016 por la autoridades de policía en la jurisdicción del Municipio de Pacho Cundinamarca, de conformidad con lo motivado”, decisión que se fundamentó así:

#### “EL ALCALDE MUNICIPAL DE PACHO CUNDINAMARCA

*En ejercicio de sus facultades Constitucionales en especial las que le otorga el artículo 315 de la Constitución Política, y de conformidad con lo contemplado en la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, la Ley 1801 de 2016 y demás normas concordantes y,*

#### CONSIDERANDO

*Que el Alcalde es el jefe de la Administración Local y representante legal del Municipio. Que el artículo 315 de la Constitución Política, consagra que el Alcalde es quien dirige la acción administrativa del Municipio; asegura el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo y ordena los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.*

*Que mediante la Ley 1801 de 2016 expidió el Código Nacional de Policía y Convivencia, indicándose en el artículo 198<sup>1</sup> entre otras autoridades de policía a los Alcaldes e Inspectores de Policía.*

*Que el objeto del Código de Policía contenido en la Ley 1801, es de carácter preventivo y busca establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente.*

---

<sup>1</sup> “**ARTÍCULO 198. AUTORIDADES DE POLICÍA.** Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.

Son autoridades de Policía:

1. El Presidente de la República.
  2. Los gobernadores.
  3. Los Alcaldes Distritales o Municipales.
  4. Los inspectores de Policía y los corregidores.
  5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.
  6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.
- (...)”

Que el artículo 180 de la misma codificación legal, establece lo concerniente a las multas, refiriendo estas como la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo.

(...)

Que el artículo 185 del Código en comento, indica que las administraciones distritales y municipales dispondrán de la estructura administrativa para el cobro y recaudo de dineros que por concepto de multas se causen.

Que la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, señala en su artículo 29, que el Alcalde debe ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del Municipio, función que puede ser delegada en las tesorerías municipales<sup>2</sup>.

Que con soporte en el artículo que indicado en el párrafo que antecede y con fundamento en el artículo 30<sup>3</sup> ibídem, se delegara en la Secretaría de Gestión Institucional el recaudo y cobro coactivo de las multas impuestas con fundamento en la ley 1810 de 2016 por las autoridades de policía en la jurisdicción del Municipio Pacho Cundinamarca.

Que la Autoridad de Policía que imponga la multa y/o la instancia que resuelva sobre los recursos que procedan y bajo el agotamiento del debido proceso, una vez en firme la multa mediante el acto administrativo, deberá remitir a la Secretaría de Gestión Institucional los documentos pertinentes con las constancias de ejecutoria, para que se permita dar inicio al cobro coactivo, Secretaría que recibirá los documentos y dejara constancia de la fecha y hora de ello.<sup>4</sup>

De la normatividad transcrita se tiene que, el Alcalde de Pacho Cundinamarca, a través del Decreto No. 48 del 12 de junio de 2020, adoptó medidas relacionadas con el recaudo y cobro coactivo de las multas impuestas con fundamento en la ley 1810 de 2016 por la autoridades de policía en la jurisdicción del Municipio, las

<sup>2</sup> 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:

a) En relación con el Concejo:

(...)

b) En relación con el orden público:

(...)

c) En relación con la Nación, al departamento y a las autoridades jurisdiccionales:

(...)

d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.

(...)

**6. Ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en las tesorerías municipales y se ejercerá conforme a lo establecido en la Legislación Contencioso-Administrativa y de Procedimiento Civil.**

**Neqrilla y subraya fuera del texto**

<sup>3</sup> Artículo 30. El artículo 92 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

**Artículo 92. Delegación de funciones.** El Alcalde podrá delegar en los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos las diferentes funciones a su cargo, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa prohibición legal.

Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.

(...)"

cuales no fueron tomadas bajo la declaratoria del estado de excepción de que trata el artículo 215 Superior y que fue decretado a nivel nacional a raíz de la grave e inminente situación de emergencia sanitaria del país, dado que **el Decreto bajo análisis fue sustentado en las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 1801 de 2016 y no en el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.**

Así las cosas, es claro que el Decreto No. 48 del 12 de junio de 2020, no fue proferido con fundamento en los decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a la declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecológica (EEESE) en todo el territorio Nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19 que determinó el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en tanto como quedó visto, el Alcalde de Pacho Cundinamarca, se limitó a adoptar medidas relacionadas con el recaudo y cobro coactivo de las multas impuestas con fundamento en la ley 1810 de 2016 por la autoridades de policía en la jurisdicción del Municipio, delegando en la Secretaría de Gestión Institucional tal función, en virtud del artículo 92 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 30 de la Ley 1551 de 2012.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 48 del 12 de junio de 2020 expedido por la autoridad Municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que el mencionado acto administrativo no hace referencia, ni se fundamenta explícita o implícitamente en la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República mediante los Decretos Nos. 417 y 637 de 2020; no tiene por finalidad desarrollar alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha dictado el Gobierno nacional, así como tampoco guarda relación de conexidad y causalidad con los mencionados actos administrativos.

Por último, señala el Despacho que la improcedencia del control inmediato de legalidad (que es automático e integral) sobre este Decreto no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y por tanto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medio de control (objeciones del señor Gobernador, nulidad, nulidad y

restablecimiento del derecho) en aplicación el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento del Decreto No. 48 del 12 de junio de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Pacho - Cundinamarca, bajo el medio de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el Decreto No. 48 del 12 de junio de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Pacho - Cundinamarca, procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.

**TERCERO: COMUNICAR** esta decisión al Alcalde del Municipio de Pacho - Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público, a través de la Secretaría de la Sección y por el medio más expedito y eficiente, considerando el buzón de notificaciones judiciales previsto por la autoridad municipal.

**CUARTO: COMUNICAR** la presente decisión a través de la Secretaría de la Sección, mediante un aviso en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a la cual se accede a través de la página web <https://www.ramajudicial.gov.co>, en el ítem "tribunales administrativos", en el link Medidas COVID19".

**QUINTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**  
Magistrado