

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Bogotá D.C., primero (01) de abril de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel

Referencia.

Expediente: No.25000 23 15000 **2020-00369- 00**

Tema: Control inmediato de legalidad – Decreto 027 de 19 de marzo 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.

Habiendo precisado lo anterior, se tiene que el Alcalde Municipal de Guachetá expidió el **Decreto 027 de 19 de marzo de 2020**, *“Por el cual se adoptan medidas policivas transitorias en virtud de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19”*, en ejercicio de sus atribuciones, concretamente, las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política y la Ley 1801 de 2016.

El artículo 315 del Estatuto Superior establece las atribuciones que constitucionalmente le han sido otorgadas a los Alcaldes y la Ley 1801 de 2016 *“Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, en sus artículos 14 y 202 los ha dotado de facultades policivas extraordinarias, 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: (...)*

Ahora bien, en el Decreto en cita se precisó que el Alcalde Municipal *“atendiendo las instrucciones del Presidente de la República y lo dispuesto por el señor Gobernador de Cundinamarca, **adopta medidas policivas al amparo de la Ley 1801 de 2016**, frente al riesgo que genera para la población el virus COVID-19”*. En efecto, en el acto administrativo objeto de análisis se hizo referencia a las medidas adoptadas por la Gobernación de Cundinamarca a través del Decreto 137 de 12 de marzo de 2020, por el cual se declaró la alerta amarilla en el Departamento, el Decreto 140 de 16 de marzo de 2020, que a su turno declaró la situación de calamidad en Cundinamarca y el Decreto 147 de 18 de marzo de 2020 que suspendió el consumo de bebidas alcohólicas y la realización de reuniones en esa misma circunscripción.

Por su parte, se atendieron las instrucciones fijadas por los Ministros de Salud y Protección Social, Comercio, Industria y Turismo por medio de Resolución Conjunta No.453 de 18 de marzo de 2020, en la cual se adoptaron medidas sanitarias disponiendo, por ejemplo, la clausura de establecimientos de esparcimiento y diversión y la suspensión de expendio de bebidas alcohólicas. En el mismo sentido, se hizo referencia al Decreto 420 de 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*.

El Despacho observa que si bien el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020, fue expedido por el Presidente de la República una vez fue declarada la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio, no por ello se trata de un Decreto Legislativo pues fue expedido *“en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020”*, y no en desarrollo del decreto declarativo de estado excepción sino que, tal y como se extrae de su propio texto, fue proferido por el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, quien a la luz del numeral 4 del artículo 189 Constitucional tiene el deber de conservar el orden público en el territorio. Siendo así, el Decreto citado fue dictado de conformidad con el artículo 303 Ibídem que señala que el Gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general; igualmente, se sustentó en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, que enlista las atribuciones del Presidente en ejercicio de la función de policía y, finalmente, en el Decreto 418 de 2020, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*, disposición que igualmente fue dictada por el Presidente en despliegue de estas mismas facultades.

Por consiguiente, el Alcalde Municipal de Guachetá en claro uso de sus facultades policivas, mediante el Decreto 027 de 19 de marzo de 2020, adoptó medidas tales como la prohibición de expendio de bebidas alcohólicas, la clausura temporal de establecimiento de esparcimiento y diversión y la suspensión de reuniones o aglomeraciones públicas precisando lo siguiente:

“(…) ARTÍCULO QUINTO.- Las anteriores medidas constituyen orden de policía y su incumplimiento dará lugar a las medidas correctivas contemplada en el párrafo 2 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016(…)” (Subraya fuera de texto)

Se extrae entonces de la norma que ahora ocupa la atención del Despacho que, la misma fue expedida en ejercicio de la función policiva de la cual se encuentra revestido el Alcalde de todo Municipio más no en desarrollo del Estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica que fue

declarado en todo el territorio Nacional por medio del **Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020**.

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.

De conformidad con el artículo 215 Constitucional, cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el Presidente puede decretar el estado de excepción, mediante declaración firmada por todos sus Ministros, debidamente motivada a través de Decretos Declaratorios con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Ahora, las normas que contemplan el control inmediato de legalidad se refieren al examen de los Decretos dictados en ejercicio de la función administrativa en desarrollo del mismo, sobre los cuales resulta indispensable aplicar el control inmediato de legalidad material y formal.

Conforme lo anterior, es claro que las medidas consagradas en el Decreto 027 de 19 de marzo de 2020, no están dirigidas a desarrollar los Decretos Legislativos dictados por el Presidente durante el estado de excepción, sino que, constituyen un claro ejercicio de autoridad policiva de carácter territorial que reviste a los Alcaldes. La función de policía administrativa atribuida a los Alcaldes a voces de la H. Corte Constitucional implica que *“como primera autoridad de policía del municipio permite un determinado poder de reglamentación de alcance local, sobre un tema en particular, dirigido a un ámbito específico de personas – habitantes y residentes de la localidad–según los términos que componen la noción de orden público local. Esta función se debe cumplir bajo la orientación de la Constitución, la Ley y el reglamento superior”*¹.

Así las cosas, se reitera que la procedibilidad del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del C.P.A.C.A, 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.

Resulta forzoso concluir entonces que, el **Decreto 027 de 19 de marzo de 2020**, no satisface los requisitos normativos propios para ejercer el citado control inmediato de legalidad, puesto que, si bien se trata de un acto

¹ Sentencia C-117/06

administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa que reviste al Alcalde, no fue dictado en desarrollo del Decreto Legislativo de Estado de Excepción, sino que se profirió en ejercicio de las facultades extraordinarias de policía atribuidas a éste en una Ley Ordinaria – Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana Ley 1802 de 2016, por el contrario, procede el 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 037 de 17 de marzo 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 AVOCARA 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 027 de 19 de marzo de 2020**, proferido por el Alcalde Municipal de Guachetá (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** la presente decisión al señor Alcalde del Municipio de Guachetá – Cundinamarca –, al señor Gobernador de Cundinamarca y al Procurador 27 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**