

2. REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020)

Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. A2.1 (**rechaza demanda**- sic- por no corresponder a la naturaleza excepcional objeto de este medio de control). Municipio de Monterrey: **Decreto 038 del 24/03/2020**. Temática: declaratoria de calamidad pública como consecuencia del COVID 19 – elaboración de Plan Específico de Acción por parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres – CMGRD.

Origen: MUNICIPIO DE MONTERREY
Acto: Decreto 038 del 24/03/2020
Radicación: 850012333000-2020-00092-00

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR RESOLVER

Se trata de avocar conocimiento e iniciar actuación respecto del decreto municipal de la referencia para ejercer control inmediato de legalidad de actos administrativos territoriales, presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción, acorde con las reglas instrumentales del art. 185 de la Ley 1437.

EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

1° Se trata del **Decreto 038 del 23/03/2020** expedido por el alcalde de Monterrey, por el cual declara la situación de calamidad pública en el municipio, por el término de 4 meses, con el fin de prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de coronavirus; en virtud de ello, ordenó al Consejo Municipal del Riesgo de Desastres – CMGRD, la elaboración y coordinación del Plan de Acción Específico.

Se invocaron como fundamentos los siguientes: i) la Constitución Política (arts. 2, 49, 209 y 315-15), ii) las Leyes 1523 de 2012 (arts. 1, 3, 12, 14, 53 y 58); 9/1979 (arts. 288 y 598); 489/1998 (art. 4), la Resolución 385 del MINSALUD¹, v) los Decretos Departamentales 109 del 16/03/2020² y 115 del 23/03/2020³ y vi) los Decretos Locales 034 y 035 del 17/03/2020 y 037 del 22/03/2020, por los cuales se declara la emergencia sanitaria por el coronavirus COVID-19, se adoptan medidas para hacer frente al virus en Monterrey y se limita la circulación de vehículos y personas a nivel local.

2° Para el trámite de control automático de legalidad se recibió únicamente el texto electrónico del decreto municipal.

¹Mediante la cual se adoptan medidas preventivas urgentes y sanitarias.

²En virtud del cual se declaró emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus en Casanare.

³ En virtud del cual se declaró la calamidad pública en el Departamento de Casanare, por el término de 6 meses.

CONSIDERACIONES

1ª Competencia. Para el trámite de control automático de legalidad, cuando efectivamente se trata de actos administrativos territoriales expedidos con fundamento o para el desarrollo de decretos legislativos adoptados en el marco de estados de excepción, la competencia funcional es privativa del Tribunal, acorde con los arts. 136 y 151-14 CPACA.

Dado que el ordenamiento se refiere a este mecanismo especial de control como una *demanda*, si la Corporación encuentra que el remitido *no* es uno de los que deba ocuparse en los términos del art. 136 CPACA, ha de proferirse *auto de rechazo*; la decisión debe ser colegiada, en virtud de la armonización de los arts. 125, 185 y 243 CPACA. Así se procede,

2ª El marco normativo de referencia. El Gobierno Nacional declaró estado de emergencia económica, conforme al art. 215 de la Carta, para ocuparse de la coyuntura sanitaria, social y económica derivada de la expansión mundial del COVID-19, según los términos del Decreto Legislativo 417 del 17/03/2020, vigente desde ese mismo día.

2.1 El art. 136 de la Ley 1437 de 2011 introdujo el mecanismo de control inmediato de legalidad de los actos administrativos que se expidan en desarrollo o con fundamento en los decretos legislativos para los estados de excepción; los de carácter territorial deben someterse a escrutinio, provocado o en su defecto oficioso, de los tribunales administrativos; la cuerda procesal especial la diseña el art. 185 CPACA.

2.2 Tratándose de actos municipales **distintos o que antecedan** a dicha declaratoria nacional de los estados de excepción, las reglas instrumentales para desplegar control de legalidad son las ordinarias previstas en el CPACA (nulidad simple art. 137 y nulidad con restablecimiento, art. 138), sin perjuicio de las observaciones que los gobernadores dirijan contra actos de los alcaldes (art. 151-4 CPACA).

2.3 Según las claridades que ofreció la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994, que se ocupó del proyecto de ley estatutaria de los estados de excepción, el control inmediato de legalidad que debe recaer sobre actos administrativos derivados de aquellos es un contrapeso especial al ejercicio del poder de las autoridades, revestido de particularidades que deben garantizar respuesta judicial oportuna.

Dado que la Ley 1437 de 2011 diseñó un procedimiento breve, ágil, con participación ciudadana y del Ministerio Público, que a su vez vela porque la sentencia *de única instancia* abarque control integral de legalidad con fuerza de cosa juzgada relativa (para lo que haya sido explícitamente abordado en ella), el ejercicio de esta competencia judicial tiene que obedecer a la identificación estricta y restrictiva del contenido material de los actos territoriales que se remitan a los tribunales por la cuerda del art. 136 CPACA, para no desnaturalizar los demás medios de control.

2.4 Las autoridades administrativas están revestidas de competencias constitucionales y legales permanentes, entre otras, para atender problemáticas sanitarias, policivas y de movilidad de los habitantes de sus respectivas jurisdicciones.

Todas esas expresiones de funciones administrativas están sometidas a control judicial de legalidad y para ello están previstos en la Ley 1437 los diversos mecanismos de control, que no pueden sustituirse ni desplazarse *in genere* por el especial del art. 136 CPACA; de manera que denegar entrada a la *demand*a (sic) en virtud de la cual la autoridad territorial remite un acto al Tribunal, en modo alguno impide que se ejerzan tales medios ordinarios.

2.5 Es pertinente agregar que para desplegar este control inmediato, integral y eventualmente oficioso de legalidad, sin desfigurar ni desplazar la pluralidad de medios de control previstos en la Ley 1437 y en otros ordenamientos instrumentales, ***no es determinante la fecha de expedición del acto***, cuando se haya producido *coetáneamente o después del D.L. 417 de 2020*, pues esa particularidad no determina por sí sola el origen de las competencias administrativas, ni transmuta en medidas propias de los estados de excepción todas las preexistentes de policía sanitaria, manejo de orden público interno, movilidad de personas, uso y desplazamiento de automotores, etcétera. Esto es, debe diferenciarse entre las funciones administrativas derivadas de legislación permanente, las típicamente sanitarias que pueden ejercer autoridades ministeriales y otras, de los desarrollos inherentes al estado de excepción, para el caso, autorizado por el art. 215 de la Carta.

Ni es tampoco, para definir si se ejerce control inmediato de legalidad, hay que anticipar el estudio de fondo del contenido material del acto administrativo, que se plasma en la resolutive; basta que el juez colegiado constate que se invocaron en la pertinente motivación las medidas del estado de excepción. Lo demás se tendrá que ponderar en la sentencia, si el caso se admite.

3ªCaso concreto. Aunque el Decreto n.º 34 de 2020, proferido por el alcalde de Monterrey, es posterior al D.L. 417 de 2020 que declaró *estado de excepción (emergencia económica, sanitaria y ecológica)* a nivel nacional, de la lectura de los fundamentos normativos que tuvo en cuenta el mandatario para declarar calamidad pública y adoptar las medidas atinentes al funcionamiento administrativo del municipio, se concluye que *no tiene fundamento alguno en el Decreto Legislativo 417 del 17/03/2020, ni en los que lo han desarrollado.*

Como puede verificarse a partir de la reseña de las fuentes que sustentan la decisión, en el contexto general de la *emergencia sanitaria*, dispuesta por el Ministerio de Salud, no por el Gobierno a través de un decreto legislativo, se acudió a múltiples funciones y competencias que devienen de normativa preexistente al estado de excepción. De manera que dichas disposiciones corresponden más a los asuntos que presuntamente se requieren para fortalecer las de policía administrativa sanitaria, soportadas en las directrices establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, esto es, se trata de uno de aquellos actos municipales sometidos a control ordinario de legalidad, acorde con las reglas de asignación de competencia de los arts. 151 a 155 de la Ley 1437.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare,

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Expediente **850013333000-2020-00092-00** Pág. 4

RESUELVE:

1° DECLARAR IPROCEDENTE el medio de control inmediato de legalidad respecto del Decreto 034 del 17/03/2020, expedido por el alcalde de Monterrey; en consecuencia, RECHAZAR la demanda (sic) en virtud de la cual dicho funcionario lo remitió a esta Corporación.

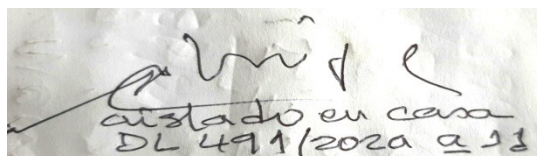
2° Ordenar que por Secretaría, por el medio electrónico más expedito disponible, se notifique personalmente al Ministerio Público y se remita copia del auto al alcalde de Monterrey; igualmente al gobernador de Casanare, a este con carácter informativo.

3° En firme, actualícese registro institucional de actuaciones y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE

((Aprobado en sala virtual extraordinaria de la fecha, según Acuerdo PSAA20-11521 del CSJ, en armonía con las disposiciones del estado de excepción, entre ellas, arts. 11 y 12 D.L. 491/2020; acta . Hoja de firmas, impuestas por medios digitales 4 de 4. .C.I.L. Monterrey, radicación 2020-00092-00. Decreto n.º 38 de 2020, rechazo).

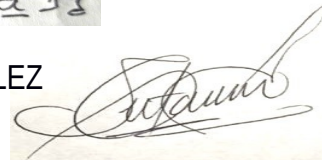
Los magistrados,



custado en casa
DL 491/2020 a 13

(31/03/2020; 13:56)

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ



AURA PATRICIA LARA OJEDA

JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
CON SALVAMENTO VOTO

NTG/Lida



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
PALACIO DE JUSTICIA – CARRERA 14 N° 13-60
BARRIO COROCORA-YOPAL**

Yopal, Casanare, treinta (31) de marzo de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA	RADICACIÓN 85001-2333-000-2020-00092-00
MEDIO DE CONTROL	CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO
ACTO CONTROLADO	Decreto 038 del 23/03/2020 expedido por el alcalde de Monterrey, por el cual declara la situación de calamidad pública en el municipio, por el término de 4 meses, con el fin de prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de coronavirus y se adoptan otras decisiones
MAGISTRADO PONENTE	NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
ASUNTO	SALVAMENTO VOTO

Con el debido respeto por las decisiones de la Sala mayoritaria, en esta oportunidad salvo voto dentro del proceso referenciado, en el cual, por auto de la fecha se improcedente el control de legalidad automático y se rechaza, pues a mi juicio debió asumirse, darle el trámite legalmente establecido y, en el fallo respectivo adoptar la decisión que corresponda, por las siguientes razones:

1.- Con fundamento en el artículo 215 de la Constitución, por Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, vigente desde esa fecha, el Gobierno Nacional en pleno declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a raíz de la situación sanitaria, social y económica derivada de la expansión mundial del COVID-19.

Por lo tanto, después de esa declaratoria, el Gobierno Nacional queda facultado para expedir los decretos con fuerza de ley destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Debe agregarse que estas normas son de obligatorio acatamiento para todos los ciudadanos, incluidos los alcaldes, al tenor de lo establecido en el artículo 315 numerales 1 y 2 y demás normas concordantes.

2. El CPACA dispone en lo pertinente:

“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.”

(,,)

“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.”

(...)

El artículo 185 ibídem regula el trámite del control inmediato de legalidad de actos de carácter general expedidos

3.- No hay duda para el suscrito de que el Decreto 038 del 23/03/2020 fue expedido por el alcalde de Monterrey para conjurar la emergencia, pues a través de él se declaró la situación de calamidad pública en ese municipio, por el término de 4 meses, con el fin de prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de coronavirus y se adoptan otras decisiones.

4.- En consecuencia, en criterio del suscrito, debió asumirse, darle el trámite legalmente establecido y, en el fallo respectivo adoptar la decisión que corresponda, y no declararlo de plano improcedente y rechazarlo.



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado