

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Hato Corozal, catorce (14) de diciembre de dos mil veinte (2020)

Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de normativa permanente anterior a los estados de excepción. (Avoca). **HATO COROZAL: Decreto 100.13.065 del 02/12/2020**. Temática: reglamenta para la temporada de navidad y año nuevo, comprendida entre el 02/12/2020 la distribución, venta y uso de pólvora, artículos pirotécnicos y fuegos artificiales. *Improcedente*.

Origen: MUNICIPIO DE HATO COROZAL
Acto: **Decreto 100.13.065 del 02/12/2020**
Radicación: 850012333000-2020-00666-00

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR RESOLVER

Se trata de definir si se inicia 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° Decreto 100.13.65 del 02/12/2020 *“Por medio del cual se reglamenta temporalmente la distribución, venta y uso de pólvora, artículos pirotécnicos y fuegos artificiales, en el municipio de Hato Corozal”*.

En el art. 1 se previó que durante la temporada de navidad y año nuevo, solo autorizará, previa solicitud del interesado y cumplimiento de los requisitos del art. 4 del Decreto 4481/2006, el porte, almacenamiento, distribución, manipulación y uso de artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos que pertenezcan a las categorías uno y dos, a que se refiere el art. 4 de la Ley 670/2001; se previó que desde el 17/01/2021 se podrá autorizar, adicionalmente, el uso de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales de la categoría tres, solo para demostraciones públicas y/o eventos especiales de interés general; se instó a los ciudadanos residentes en Hato Corozal a cumplir las normas que prohíben las quemas de llantas, alambres, plásticos, cartón, años viejos y en general todo tipo de productos que causen combustión y sean nocivos para la salud y el medio ambiente, so pena de aplicar las sanciones previstas en el Código Nacional de Policía; en el art. 3 se previó que el incumplimiento de lo allí previsto, del art. de la Ley 670/2001 y del Decreto 4481/2006, es responsabilidad exclusiva del infractor y se hará acreedor a las sanciones legales a que haya lugar; en el art. 4 se ordenó diseñar e implementar el Plan de Contingencia para garantizar el bienestar y la seguridad de las personas en las festividades de fin de año, en la temporada comprendida entre el 02/12/2020 y el 16/01/2021. La vigencia del decreto se dispuso desde su expedición (art. 7).

2° Se invocaron como fundamentos los siguientes: arts. 2 y 44 de la Carta; numeral 16 del art. 91, de la Ley 136/1994; numeral 2, literal f del art. 91 de la Ley 1551/2012; Ley 670/2001; art. 4 del Decreto 4481/2006; numeral 3 del art. 81 y art. 195 de la Ordenanza departamental 015 de 2006; art. 30 de la Ley 1801/2016; la Circular departamental 0256/2020 y la Circular conjunta 044/2020 del MINSALUD y el Instituto Nacional de Salud, donde se advierte, entre otras cosas, que adicional, a las lesiones y secuelas que deja la manipulación y uso inadecuado de la pólvora en niños y adolescentes, su uso se asocia a eventos o actividades que pueden generar aglomeraciones de personas que intensifican el riesgo de contagio y propagación del virus Sars CoV2.

CONSIDERACIONES

1ª Competencia y aristas instrumentales. 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.

2ª Revisado ab initio el contenido material del decreto aludido en precedencia, se observa que se expidió para adoptar medidas policivas para la temporada de festividades navideñas y de fin de año, con base en la legislación permanente que confiere poderes administrativos a los alcaldes para ocuparse de esos asuntos, con total prescindencia de la actual contingencia de la emergencia sanitaria por la covid 19 y, por ende, sin que el despliegue de las restricciones se derive de o dependa de los desarrollos de los decretos legislativos declarativos de los estados de excepción por esa pandemia en el año que corre.

3ª En efecto: la escueta alusión a las eventuales aglomeraciones que son frecuentes en esta época de cada año, en cuanto pudiera propiciar mayor propagación de la pandemia, no cambia la esencia del acto local ni su cometido específico: *restringir comercialización, posesión y uso de pólvora* para actividades pirotécnicas y recreativas.

3.1 A lo sumo podría identificarse una cierta conexidad fáctica con el régimen de la emergencia sanitaria; ese factor no es suficiente para avocar conocimiento en única instancia vía CIL de un decreto cuyo control ordinario de legalidad compete a los jueces singulares, no a esta Corporación.

Así lo ha precisado sistemáticamente el funcionario ponente; la viabilidad de ese control especial y excepcional solo surge cuando, además de conexidad fáctica, exista la *normativa* entre los actos territoriales y el estado de excepción; solo así puede predicarse que el menor *desarrolla* y depende del superior legislativo y sus derivados.

3.2 El marco teórico que sigue el ponente se ha sintetizado en fallos, aclaraciones y salvamentos de voto propios, con la siguiente textura¹:

3ª *Procedencia, alcances y objetivos del control inmediato de legalidad*

3.1 El art. 20 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, diseñó el mecanismo de control inmediato de legalidad, a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, el cual debe recaer sobre: i) las medidas administrativas de carácter general; ii) que *desarrollen* las disposiciones del respectivo estado de excepción; iii) tengan la finalidad de ocuparse de sus causas y consecuencias; y iv) se produzcan *durante* dichos estados.

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

3.2 En similares términos, el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 reprodujo el CIL; se trata de un procedimiento relativamente breve, ágil sin audiencias, 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 limitada, sin que puedan surtirse a plenitud las etapas propias del juicio ordinario, ni abrirse con deseable amplitud el debate probatorio; se confrontan, en términos generales, actos administrativos abstractos o impersonales, con normas, con preponderancia de argumentación en puro derecho. 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.

La ponderación de tales actos territoriales ha de hacerse en varios niveles de control de legalidad, con un sistema de fuentes concurrentes, así: i) la primera línea la constituyen los decretos ejecutivos expedidos por el Gobierno, o por otras autoridades administrativas

¹ Entre numerosas reiteraciones, ver auto de ponente N. Trujillo González, del 12/11/2020, radicación 850012333000-2020-00514-00.

superiores, que se hayan ocupado de las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción; ii) la segunda, el piélago normativo de los poderes administrativos extraordinarios de policía, atinentes a situaciones afines, tales como: calamidad pública, orden público sanitario, sistema nacional de riesgo y desastres; iii) los decretos legislativos relativos, para esta época, a la pandemia por la COVID 19; iv) la Carta Política, como entramado fundante de todo el ordenamiento interno; y v) el bloque de constitucionalidad constituido por los tratados, convenciones u otras fuentes de los compromisos internacionales del Estado.

El enunciado que precede identifica un método analítico expansivo, con grados de proximidad fáctica, causal, temática y regulatoria, para facilitar el escrutinio. Desde luego, la ubicación de los preceptos va a la inversa, con centros gravitacionales primarios del bloque de constitucionalidad y la Carta Política interna.

3.3 Superadas oscilaciones de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en decisiones más recientes se precisaron los rasgos más distintivos del CIL; en aras de aligerar la citación, es pertinente acotar que se han destacado los siguientes: i) carácter jurisdiccional; ii) integralidad, aunque relativa o limitada, por imposibilidad de examinar la totalidad del ordenamiento jurídico en breve tiempo; iii) autonomía de la JCA pues no tiene que esperar los fallos de la Corte Constitucional; iv) inmediatez, automaticidad u oficiosidad, pues si la autoridad no remite los actos, avoca conocimiento, sin que se requiera publicación o promulgación; y v) efectos de cosa juzgada, igualmente limitados o relativos respecto de lo que se haya explícitamente ponderado en la sentencia².

3.3 Así que no basta que en un acto territorial aparezcan menciones de la emergencia sanitaria, la pandemia de la covid 19 o el virus Sars-CoV2, o de las resoluciones ministeriales relativas a la primera, para que automáticamente se despliegue el CIL: *desarrollar* el acto las normas del estado de excepción presupone que, sin ellas, no sería posible expedirlo. Es la conexidad jurídica que caracteriza dichos actos y este control que desplaza, con efectos de cosa juzgada relativa (frente a lo que se haya estudiado explícitamente) los demás medios de control contra acto administrativo y, en especial, el de nulidad que corresponde a los juzgados de esta jurisdicción.

4^a Visto el contenido material del D-100.13.065 del 02/12/2020, expedido por el alcalde de Hato Corozal, se constata que ninguno de sus preceptos restringe derechos y libertades del espectro propio del D.E. 1168/2020, a partir del cual, desde finales de agosto, el Gobierno cambió el modelo de aislamiento preventivo obligatorio que venía desde el D.E. 457/2020, con progresiva flexibilización de sus mandatos, para acoger lo que ahora se denomina *distanciamiento individual responsable*.

Luego haberse aludido a la covid 19, por citación de la circular 44/2020 del Minsalud, como una de las razones para desestimular el uso de la pólvora, no convirtió un acto de policía administrativa fundado, según su motivación, en la legislación permanente, en otro que solo habría podido entenderse en la órbita de los estados de excepción.

Así determinado, nada se conjetura ni anticipa acerca del control de legalidad que compete a otra autoridad judicial.

Finalmente, se advierte que el ponente se aparta de la posición mayoritaria de la sala que impone que esta especie de decisiones se produzca por auto unitario *después de haberse tramitado todo el proceso* en los casos dudosos; por ser enteramente previsible qué se tendría que proponer en fallo, para que se derrote en la sala, carece de utilidad abrir el juicio para disponer al final del mismo lo que desde ahora aflora con toda claridad.

² Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa, sentencia del 20/10/2009, M. Fajardo Gómez, radicación 11001031500020090054900 (CA). Ver igualmente, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26/09/2020, H. Sánchez Sánchez, radicación 1100103240002010002790. En esta se retomaron las características generales del CIL; se precisó por qué, pese a juzgamiento previo, debían examinarse el mérito de una demanda de nulidad contra actos generales.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
CIL 850012333000-2020-00666-00 pág. 4

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, por auto de ponente,

RESUELVE:

1° DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad del decreto municipal de la referencia, 100.13.065 del 02/12/2020, expedido por el alcalde de Hato Corozal; en consecuencia, DECLARAR incompetencia funcional para conocerlo en única instancia, por las razones señaladas en motivación.

2° Sin perjuicio de notificaciones, comuníquese al alcalde de Hato Corozal y al gobernador de Casanare.

NOTIFÍQUESE



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2
Firma escaneada controlada; 14/12/2020. Se agrega firma electrónica

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado

NTG/Lida

Firmado Por:

NESTOR TRUJILLO GONZALEZ
MAGISTRADO

TRIBUNAL 002 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE YOPAL-CASANARE

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **bac374e52ad65874b2ec8cb3a77daa4391333bdf56217c6df76ee9f6066082cc**

Documento generado en 14/12/2020 04:11:49 p.m.