

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel

Referencia.

Expediente: No.25000 23 15000- **2020- 01068- 00**

Tema: Control inmediato de legalidad – Decreto 0091 de 31 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.

Se tiene entonces que el Gobernador del Departamento del Amazonas expidió el **Decreto 0091 de 31 de marzo de 2020**, *“Por medio del cual se crea la Mesa Departamental de Coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones”*, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, *“especialmente las conferidas por el artículo 2 y 305 de la Constitución Política, Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 457 del 22 de marzo de 2020”*.

Se observa entonces que el artículo 2 Constitucional trata sobre los fines esenciales del Estado y prescribe que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Por su parte, el artículo 305 prescribe las atribuciones de los Gobernadores, entre las que se encuentra dirigir y coordinar la acción administrativa del Departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio.

Es claro que, ambos artículos constitucionales otorgan al Gobernador la facultad para actuar como gestor y coordinador administrativo del Departamento, es decir, radican en cabeza de éste una potestad de naturaleza administrativa para actuar en procura de los intereses de la comunidad.

No obstante, observa el Despacho que en el Decreto 0091 de 31 de marzo de 2020, se recurre al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, **como fundamento de las atribuciones legales del Gobernador** para expedir la disposición de la referencia, es decir, se considera que el Decreto 417 lo dotó de atribuciones y en virtud de tales se adoptó la decisión de crear una Mesa Departamental de Coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria y se dictaron otras disposiciones, sin embargo, se advierte que *i)* el referido Decreto 417 no dotó de facultades a los Gobernadores y Alcaldes, *ii)* éste se limitó a decretar el estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica y, *iii)* se refirió al ejercicio de las facultades del Gobierno Nacional, las cuales se ejercerán de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política, precisando además que, el Presidente precisamente en uso de sus facultades excepcionales adoptará mediante decretos legislativos, las medidas necesarias para conjurar la crisis generada por el Covid-19 e impedir la extensión de sus efectos.

Aunado a lo anterior, se recurrió igualmente al Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, **como fundamento normativo de las atribuciones del Gobernador** para expedir el Decreto 0091 de 31 de marzo de 2020, norma que tampoco dotó de facultades a las autoridades Departamentales, sino que impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. Sobre el particular, dispuso que los Gobernadores y Alcaldes **dentro del marco de sus propias competencias constitucionales y legales**, deben

adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo, allí ordenada por el Gobierno Nacional.

Se observa que si bien el Decreto 457 de 22 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, puesto que, fue proferido en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales conferidas por 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, y no en desarrollo del decreto declarativo de estado excepción.

Las precitadas normas que sirvieron de fundamento normativo para la expedición del Decreto 457 de 2020, establecen en su respectivo orden que el Presidente tiene el deber de conservar el orden público en el territorio, igualmente, señalan 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 y de la misma forma, enlistan las atribuciones del Presidente en ejercicio de la función de policía.

Ahora bien, el artículo 3 del Decreto 457 de 2020 prescribió lo siguiente:

“Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

(...)

10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades. (...)”

Por su parte, el Decreto 0091 de 31 de marzo de 2020, fue expedido con el propósito de crear una Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria del Departamento del Amazonas, *“como órgano de seguimiento, evaluación y control de la cadena de producción, distribución y*

suministro de alimentos e insumos de primera necesidad durante el periodo que dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Visto lo anterior, se colige que el Decreto Ibídem se expidió en ejercicio de las facultades constitucionales conferidas al Gobernador por los artículos 2 y 305 de la Constitución Política de Colombia. Ahora, haciendo uso de tales facultades, es claro que se buscó desarrollar a través de la norma de la referencia, **el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020**. Se advierte entonces que, se hizo referencia al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, brevemente en el texto del Decreto 0091 de 2020, simplemente como supuesto fáctico **más no como desarrollo del mismo**.

En este punto resulta oportuno precisar que, 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.

Claramente, **el Decreto 457 de 2020 no es un Decreto Legislativo de desarrollo del estado de excepción**, toda vez que, fue dictado en ejercicio de atribuciones policivas y adicionalmente, a simple vista es evidente la ausencia de uno de los requisitos formales de los Decretos Legislativos que es, la suscripción de los mismos por parte de todos los Ministros que conforman el Gabinete Presidencial.

Habiendo precisado lo anterior, tal y 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. Así las cosas, se reitera que la procedibilidad del control inmediato de legalidad de que trata las normas referidas 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.

El Gobernador del Amazonas en claro desarrollo del Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, **expidió el Decreto 0091 de 31 de marzo de 2020**, es decir, al dictar tal normativa no lo hizo 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.

Resulta forzoso concluir entonces que, el **Decreto 0091 de 31 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 administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa que reviste al Gobernador, no fue dictado en desarrollo del Decreto Legislativo de Estado de Excepción, sino que se profirió en desarrollo del Decreto Presidencial 457 de 2020, el cual, se repite, no es un Decreto Legislativo expedido por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades excepcionales.

Lo anterior, sin perjuicio de la procedencia del 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 0091 de 31 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 0091 de 31 de marzo de 2020**, proferido por el Gobernador del Amazonas, 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** al señor Gobernador del Amazonas y al Procurador 127 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