

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Bogotá D.C., dos (02) de abril de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel

Referencia.

Expediente: No.25000 23 15000 **2020-00393-00**

Tema: Control inmediato de legalidad – Decreto 142 de 24 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 Alcalde Municipal de Chía expidió el **Decreto 142 de 24 de marzo de 2020**, *“Por el cual se imparten medidas preventivas, sanitarias y de movilidad, dirigidas a mitigar y controlar la expansión del COVID-19 y garantizar lo (sic) ejecutividad de los mandatos contenidos en el Decreto Nacional 457 de 2020”*, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, concretamente, las conferidas por el artículo 213 de la Constitución Política, el artículo 93 de la Ley 136 de 1994¹, el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012², el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 y el artículo 2 del Decreto 457 de 2020.

El artículo 93 de la Ley 136 de 1994, prescribe que el Alcalde para la debida ejecución de las funciones que le son propias podrá dictar Decretos, Resoluciones y las órdenes que sean necesarias; por su parte, el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012, prescribe la potestad de los Alcaldes de declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Adicionalmente, el artículo 202 la Ley 1801 de 2016 *“Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, dotó de facultades policivas extraordinarias a los Alcaldes, en los siguientes términos:

*“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: (...)*
(Subraya fuera de texto original)

A su turno, el artículo 2 del Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*, dispone que los Gobernadores y Alcaldes dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, deben adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo ordenada por el Gobierno Nacional.

El Despacho 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

¹ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

² “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.

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**.

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 22 de marzo 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 del mismo por parte de todos los Ministros que conforman el Gabinete Presidencial.

Aunado a lo anterior, observa el Despacho que en el Decreto 142 de 24 de marzo de 2020, se alega como sustento normativo del mismo el artículo 213 de la Constitución Política, sin embargo, se advierte que **i)** está referido a atribuciones del Presidente, no de los Gobernadores y Alcaldes, **ii)** que están circunscritas a declaratoria de Estado de Conmoción Interior, cuyos supuestos difieren abiertamente de la calamidad que ahora enfrenta el país, claramente relacionada con problemas de tipo sanitario y social que llevaron al Gobierno Nacional a decretar el estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, al que incluso se hizo referencia brevemente en el texto del Decreto Ibídem simplemente como supuesto fáctico más no como desarrollo del mismo.

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 Alcalde Municipal de Chía en claro uso de las facultades policivas de las que encuentra revestido el Alcalde de todo Municipio y atendiendo específicamente a lo dispuesto en el Decreto 457 de 2020, el cual no es un Decreto Legislativo según lo antes anotado, expidió el Decreto 142 de 24 de marzo de 2020, es decir, al dictar la normativa que ahora ocupa la atención del Despacho 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**.

Es de anotar que 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”*³.

Resulta forzoso concluir entonces que, el **Decreto 142 de 24 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 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.

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 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.

³ Sentencia C-117/06

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO.- NO AVOCAR conocimiento de control inmediato de legalidad del **Decreto 0142 de 24 de marzo de 2020**, proferido por el Alcalde Municipal de Chía (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 Chía – 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**