



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”

Bogotá D.C., catorce (14) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicación: 25000-23-15-000- 2020-00690-00
Medio de control: Control Inmediato de Legalidad
Autoridad: Municipio de Cabrera (Cundinamarca)
Acto
Administrativo: Decreto 32 del 2 de abril de 2020
Asunto: No asume el conocimiento del control inmediato de legalidad

1. ASUNTO

El municipio de Cabrera (Cundinamarca) remitió por vía electrónica el Decreto 32 del 2 de abril de 2020, con el fin de que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca asumiera el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. Por reparto, el asunto correspondió a este Despacho.

2. ANTECEDENTES

La Constitución Política en el Título VII, Capítulo VI, contempló la declaratoria de los estados de excepción que permiten al Presidente de la República declararlo mediante decreto con la firma de todos los ministros, ya sea por: **i)** guerra exterior (artículo 212), **ii)** conmoción interior (artículo 213) o, **iii)** emergencia económica, social y ecológica (artículo 215)

En numeral 6 del artículo 214¹ y el párrafo del artículo 215² de la CP, contemplan que al día siguiente de expedido el decreto legislativo, el Gobierno lo enviará a la Corte Constitucional para que defina su constitucionalidad, situación que se encuentra regulada en el artículo 55 de la Ley 137 de 1994.

Ahora bien, en relación con las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, deberán remitirse a la jurisdicción contenciosa administrativa para el debido control de legalidad.

El control inmediato de legalidad está regulado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³ y, fue replicado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispuso:

¹ Cuando se trate de estados de excepción de guerra exterior o estados de conmoción interior.

² Para el caso de emergencia económica, social y ecológica

³ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia

“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.

En consecuencia, corresponde a esta jurisdicción conocer de los actos generales expedidos por las autoridades del orden nacional y territorial, que profieran en desarrollo de los estados de excepción declarados por el Presidente de la República.

3. COMPETENCIA

Es competente esta corporación en única instancia, para conocer del medio de control promovido en este asunto, tal como lo establece el numeral 8 del artículo 111, el artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

En relación con el trámite del control inmediato de legalidad, el inciso del primero del artículo 185 ibidem señaló que la sustanciación y ponencia corresponderá a cada uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la sala plena.

4. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

4.1 Sobre el Decreto 32 del 2 de abril de 2020

El 2 de abril de 2020 el alcalde del municipio de Cabrera expidió el Decreto 32 del 2 de abril de 2020, “Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el municipio de Cabrera Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”

El mencionado decreto tuvo como fundamento las instrucciones dadas en el Decreto 457 de 2020 que ordenó en el artículo segundo a los alcaldes y gobernadores que, dentro de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.

Así mismo, se basó en el Decreto 140 del 16 de marzo de 2020, mediante el cual el gobernador de Cundinamarca declaró la calamidad pública en el departamento.

La anterior fundamentación se puso de presente, para argumentar que el municipio es de sexta categoría, su economía se basa principalmente en las actividades agrícolas y pecuarias y no cuenta con los instrumentos necesarios para la atención y detección del Covid-19, causando una situación de emergencia social y económica que golpea principalmente a las personas con debilidad manifiesta y a las familias de los campesinos, razón por la cual genera una situación de calamidad pública.

Que la Ley 1523 de 2012⁴ en el numeral 5 del artículo 4 define el concepto de calamidad y que en los artículos 12 y 14 dispone que el alcalde municipal está investido con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción y como jefe de la administración municipal, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión de riesgo y manejo de desastres en el área de la jurisdicción.

Argumentó que el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres (CMGRD) del municipio de Cabrera, consideró necesario adoptar las medidas indispensables y oportunas para la contención del Covid-19, en consideración a las medidas decretadas por las autoridades nacionales y departamentales, tal como, las Resoluciones No. 380 y 385 de 2020 proferidas por el Ministerio de Salud y la Seguridad Social.

Sustentó que de conformidad con el artículo 59⁵ de la Ley 1523 de 2012, se configuró la causal para la declaración de la calamidad pública.

Conforme a lo anterior, declaró la calamidad pública en el municipio; ordenó que de conformidad con el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 se elabore el plan de acción específico para la atención del Covid-19, en conjunto con el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres (CMGRD), que deberá coordinarse con la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres (UAERGRD) y demás entidades que trata el artículo 4.º del Decreto Departamental 140 de 2020.

Finalmente, indicó que el Decreto 32 de 2020 regirá por el mismo término de vigencia del Decreto Departamental 140 de 2020.

4.2 Sobre la declaratoria de la emergencia sanitaria

Mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19; en esta resolución adoptó las medidas sanitarias, preventivas de aislamiento y cuarentena con el fin de mitigar el efecto causado por la pandemia.

4.3 Sobre la declaratoria del estado de excepción

El Presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, decreto legislativo que fue proferido con la firma de todos los ministros en ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 215 de la CP y la Ley 137 de 1994.

4.4 Sobre el control de legalidad del Decreto 32 del 2 de abril de 2020

Como se vio en el acápite de antecedentes reseñado con anterioridad, los decretos objeto de control inmediato de legalidad deben ser de: **(i)** carácter general y haberse expedido **(ii)** en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República.

⁴ 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

⁵ Criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública.

De la lectura del Decreto No. 32 del 2 de abril de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Cabrera, si bien se trata de un acto de carácter general, el mismo no fue proferido en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica previsto en el Decreto 417 de 2020 o, con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el mismo se expidió para dar cumplimiento a la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud que declaró la emergencia sanitaria y, al Decreto Departamental 140 del 16 de marzo de 2020, además limitó su aplicación a la vigencia de este último decreto.

Debe indicarse que, el Decreto 140 del 16 de marzo de 2020 declaró la calamidad pública en el departamento de Cundinamarca de conformidad con la Ley 1523 de 2012 y, ordenó adelantar acciones en fase de preparativos para la respuesta y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (Covid-19).

Además, dispuso en el artículo segundo que: “el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres -UAEGRD-, en asocio con la Secretaría de Salud Departamental y las Secretarías de Salud Municipales, elaborarán el PLAN DE ACCION ESPECIFICO para la respuesta y recuperación, que permitan la atención de los efectos adversos que ocasione el ingreso del brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en Colombia” (Subrayas fuera del texto original)

Por lo tanto, se verifica que el Decreto 32 del 2 de abril de 2020 fue proferido en ejercicio de las facultades constitucionales otorgadas a los alcaldes en los numerales 1.º y 2.º del artículo 315; a la Ley 1523 de 2012; a los lineamientos de la Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y, el Decreto Departamental 140 del 16 de marzo de 2020, con el propósito de elaborar el plan de acción específico para la atención del Covid-19, en conjunto con el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres (CMGRD) y, en coordinación coordinarse con la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres (UAERGRD).

Ahora, si bien en la parte considerativa del Decreto 32 de 2020 se invoca como una de las normas que lo fundamentan el Decreto 457 de 2020⁶, éste no es un decreto legislativo dictado en desarrollo del Decreto 417 de 2020⁷, sino que fue proferido dentro de la emergencia sanitaria declarada por medio de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 por el Ministerio de Salud y Protección Social, por tanto, esta es otra razón para que el Decreto 32 de 2020 no sea un acto pasible del control inmediato de legalidad.

En consecuencia, no hay duda que el decreto proferido por el alcalde de Cabrera a que se ha hecho referencia, no es susceptible de control inmediato de legalidad, toda vez que la función administrativa ejercida tuvo lugar en razón a facultades que el ordenamiento jurídico le otorga como primera autoridad del ente territorial, para conjurar la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, según lo dispuesto en los artículos 314 y 315 de la CP.

⁶ 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.

⁷ Que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional

En el mismo sentido, se debe precisar que si bien el mencionado decreto contiene medidas tendientes a mitigar el riesgo de transmisión del Covid-19, el mismo no es susceptible del control inmediato de legalidad previsto los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrolla alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Lo anterior no quiere decir que no pueda ser objeto del control de legalidad, lo será pero por otro medio de control, de los previstos en la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia se,

RESUELVE:

PRIMERO: NO ASUMIR el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto Decreto 32 del 2 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Cabrera (Cundinamarca), de conformidad con las razones dadas en el presente.

SEGUNDO: Ordenar a la Secretaría de esta Subsección que notifique la presente providencia por vía electrónica a: **1)** la alcaldía municipal de Cabrera (Cundinamarca), **2)** al delegado del Ministerio Público y, **3)** se publique en las páginas web de la Rama Judicial - Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de la gobernación de Cundinamarca y del municipio de Cabrera, un aviso con la decisión aquí adoptada.

TERCERO: Una vez en firme ésta providencia, por la secretaría archívense las presentes diligencias, previas las constancias correspondientes en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Magistrado