



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"**

Bogotá D.C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020).

Magistrado: Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA

REFERENCIAS:

Radicación: 25000-23-15-000-2020-00491-00
Asunto: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Decreto **028 de 19 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde Municipal de Venecia - Cundinamarca

Correspondió a este Despacho el estudio del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 185 del CPACA sobre el Decreto 028 de 19 de marzo de la presente anualidad, remitido por el municipio de Venecia - Cundinamarca, expedido por la alcaldesa municipal de dicho ente territorial *"Por el cual se restringe transitoriamente la movilidad de personas para la contención del coronavirus (COVID 19) en el Municipio de Venecia - Cundinamarca"*. Sería del caso avocar conocimiento sobre el particular, de no ser porque el suscrito observa que el acto enviado por el municipio de Venecia no es pasible de control inmediato de legalidad.

El artículo 215 de la Constitución Política establece que el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, podrá declarar un Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las contempladas en los artículos 212¹ y 213² superiores, que *"perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública"*.

Es así como en estos especiales eventos, el Presidente de la República cuenta con la atribución extraordinaria para dictar decretos con fuerza de ley – es decir decretos legislativos-, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; normas que, a su vez, bien pueden ser materia de desarrollo o reglamentación por parte de autoridades de todos los órdenes y niveles de la administración pública, según sus competencias a través de actos administrativos de carácter general.

En desarrollo de lo anterior, el Legislador expidió la Ley Estatutaria 137 de 1994, a través de la cual reguló las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción, la cual en su artículo 20 estableció que *"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***

¹ Estado de guerra exterior

² Estado de conmoción interior

donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales”.

Sobre el particular, el artículo 151 del CPACA establece que los tribunales administrativos conocerán *“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”.*

En este orden de ideas, se concluye que el control inmediato de legalidad que ejerce esta Jurisdicción únicamente procede respecto de aquellos actos administrativos de carácter general que (i) sean expedidos en el marco temporal de una declaratoria de cualquiera de los estados de excepción previstos en la Constitución; y (ii) sean dictados como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional.

Descendiendo al caso de autos, de la revisión del Decreto 028 de 19 de marzo de 2020 se concluye que este no fue expedido en desarrollo del **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, por el cual el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados a partir de la vigencia de dicho decreto.

Con el fin de desarrollar la afirmación hecha anteriormente, es necesario precisar que en dicho decreto, la alcaldesa del municipio de Venecia – Cundinamarca, invocó como sustento los siguientes fundamentos:

- (i) Artículo 1º y 209 de la Constitución.
- (ii) Parágrafo 1º del artículo 1º, así como el artículo 30 de la Ley 1523 de 2012 que dispone que *“la gestión de riesgo es una política de desarrollo indispensable”* y establece el principio de protección como deber de las autoridades.
- (iii) Ley 9ª de 1979 que señala que es el Estado el regulador en materia de salud.
- (iv) Decreto 137 del 12 de marzo de 2020, por el cual el Gobernador de Cundinamarca declaró la alerta amarilla e instó a los municipios a activar sus Consejos Municipales de Gestión de Riesgos y Desastres y de los Planes de Emergencia y Contingencia.
- (v) Decreto 140 de 2020 en el que el Gobernador de Cundinamarca declara la situación de calamidad pública.
- (vi) Artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en los cuales se señala que tanto alcaldes como gobernadores pueden disponer *“acciones transitorias de policía ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población”.*
- (vii) Directiva presidencial núm. 02 de 2020 y la Resolución núm. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y de Protección Social por los cuales se declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

Precisó en dicho acto administrativo que *“las medidas adoptadas se encuentran dentro del marco establecido por el artículo 4° del decreto 420 del 18 de marzo de 2020, por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID19”*.

Y finalmente sostuvo que en la reunión extraordinaria núm. 005 de 19 de marzo de 2020 el Consejo Municipal de Gestión de Riesgos y Desastres del Municipio de Venecia – Cundinamarca *“determinó la necesidad de dar cumplimiento al Decreto núm. 153 de 2020 del Departamento de Cundinamarca, y en especial al artículo quinto, por el cual se restringe transitoriamente la movilidad de personas para la contención del coronavirus (COVID-19) en el Departamento de Cundinamarca”*.

Así las cosas, se advierte que el decreto en mención no fue proferido como desarrollo del decreto legislativo que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto 417 de 17 de marzo de 2020) o en virtud de aquellos expedidos por el Presidente de la República como legislador excepcional transitorio en virtud del Estado de Excepción, sino en virtud de las competencias asignadas a alcaldes y gobernadores por parte de la Constitución y de la Ley (específicamente las leyes 1801 de 2016³ y 1523 de 2012⁴) y en tal medida la alcaldesa del municipio de Venecia – Cundinamarca, adoptó por medio del decreto objeto del presente pronunciamiento, medidas de contingencia del riesgo ante la presencia de casos positivos de COVID-19 en el territorio nacional, así como aquellas que buscan la preservación y mantenimiento del orden público.

No puede desconocer este Despacho, que el Decreto 028 de 19 de marzo de la presente anualidad, remitido por el municipio de Venecia – Cundinamarca, se encuentra dentro del marco temporal de la declaratoria del Estado de Emergencia. No obstante tuvo como fundamento el Decreto 420 de 2020⁵, que si bien fue expedido por el Presidente de la República, este no lo fue en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sino en virtud de las *“facultades constitucionales y legales en especial las que le confiere 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 en concordancia con el Decreto 418 de 2020”*.

Recordemos entonces que nuestra Constitución en el numeral 4 de su artículo 189, establece como función del Presidente de la República *“Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”*, por su parte el artículo 303 señala al Gobernador como *“agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general”* y el artículo 315 señala como función del alcalde la conservación *“del orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador”*.

Por otra parte, se recuerda que el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016) en el numeral 4 del artículo 199 dispone que corresponde al Presidente de la

³ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

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 Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19

República “Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia”.

Finalmente se debe tener presente que el Decreto 418 de 2020 fue expedido en virtud de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y tiene como fundamento las facultades otorgadas al Presidente en el artículo 189 numeral 4 y 315, así como las señaladas en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es decir facultades propias al igual que el Decreto 420 de la presente anualidad.

En virtud de lo señalado, se itera que el Decreto 420 de 2020 no fue expedido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino en virtud de facultades propias y preexistentes del Presidente, las cuales no obedecen a la declaratoria de un Estado de Excepción, por lo que se concluye que el Decreto 028 del 19 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldesa de Venecia - Cundinamarca no es pasible de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 185 del CPACA.

Sea esta la oportunidad para precisar que el control judicial inmediato y automático de los decretos declaratorios de estados de excepción, decretos legislativos, y actos de carácter general que los desarrollan, se traduce en importantes medidas de vigilancia de la actividad del Gobierno y la Administración Pública, con las cuales se persigue la vigencia de las garantías constitucionales de las personas durante dichos estados de excepción.

En consecuencia, **el control inmediato de legalidad es un mecanismo judicial de tipo extraordinario, que cuenta con un marco de competencia y ejercicio restringidos y no puede ser utilizado por las autoridades judiciales para controlar la actividad de la administración por fuera de los estados de excepción**, como quiera que ello traería consigo el ejercicio de una clara trasgresión al artículo 121 superior, en cuanto estableció que *“ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”* y con ello la clara violación del principio de la separación de las ramas del poder público, aspectos que cimentan el Estado Social de Derecho que hoy en día es Colombia.

En este orden de ideas y en virtud de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho no avocará conocimiento del control inmediato de legalidad respecto del Decreto 028 del 19 de marzo de 2020 tal y como será dispuesto en la parte resolutive del presente proveído.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE

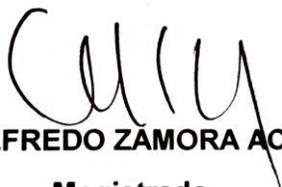
PRIMERO.- NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 028 de 19 de marzo de la presente anualidad remitido por el Municipio de Venecia - Cundinamarca, expedido por la Alcaldesa Municipal de dicho ente territorial *“Por el cual se restringe*

transitoriamente la movilidad de personas para la contención del coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Venecia – Cundinamarca”, en virtud de las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO. - NOTIFÍQUESE esta providencia al Ministerio Público.

TERCERO. - REMÍTASE copia de la presente decisión a la Alcaldesa de Municipio de Venecia – Cundinamarca.

Comuníquese.



LUIS ALFREDO ZÁMORA ACOSTA

Magistrado