



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

Bogotá D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020).

Magistrado: Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA

REFERENCIAS:

Radicación: 25000-23-15-000-2020-00560-00
Asunto: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Decreto **014 de 25 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde Municipal de Gachalá - Cundinamarca

Correspondió a este Despacho el estudio del control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 185 del CPACA sobre el Decreto 014 del 25 de marzo de la presente anualidad, remitido por el municipio de Gachalá - Cundinamarca, expedido por el alcalde municipal de dicho ente territorial *"Por el cual se adopta el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 expedido por el presidente de la República y se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público y se toman otras determinaciones"*. Sería del caso avocar conocimiento sobre el particular, de no ser porque el suscrito observa que el acto enviado por el municipio de Gachalá 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 014 del 25 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, el alcalde del municipio de Gachalá – Cundinamarca, invocó como sustento los siguientes fundamentos:

- (i) Artículos 2°, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 209, 296, 303 y 315 de la Constitución.
- (ii) Artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.
- (iii) Artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, referente a que son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales, y los artículos 5°, 6°, 199, 201 y 205 de la misma norma.
- (iv) Artículo 5° de la Ley Estatutaria 1751 de 2015.
- (v) Sentencia T- 483 del 8 de julio de 1999 proferida por la H. Corte Constitucional.
- (vi) Resoluciones 385 y 464 del 12 y 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.
- (vii) Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, por el cual se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia del orden público.
- (viii) Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, a través del cual se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público.
- (ix) Decreto No. 010 de 2020, en el cual la Alcaldía Municipal de Gachalá dictó medidas administrativas transitorias y recomendaciones generales por motivos de salubridad.
- (x) Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.
- (xi) Decreto No. 011 de 2020 del Municipio de Gachalá

Precisó en dicho acto administrativo que *“mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID.19 y el mantenimiento del orden público”*, por el cual se hace necesario adoptar el mismo y en consecuencia, ordenar el asilamiento preventivo obligatorio y medidas de prohibición de consumo de bebidas embriagantes.

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 136 de 1994, 1551 de 2012 y 1801 de 2016) y en tal medida el alcalde del municipio de Gachalá – 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 014 del 25 de marzo de la presente anualidad, remitido por el municipio de Gachalá – Cundinamarca, se encuentra dentro del marco temporal de la declaratoria del Estado de Emergencia. No obstante adoptó el Decreto 457 de 2020³ y tuvo como fundamento los Decretos 418⁴ y 420⁵ del 18 de marzo de 2020, los cuales si bien fueron expedidos por el Presidente de la República, no lo fueron en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sino en virtud de las *“facultades constitucionales y legales”* que le asisten, 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.

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

³ 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.

⁴ Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público

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

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 los Decretos 418, 420 y 457 de 2020 mencionados, no fueron expedidos 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 014 del 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Gachalá - 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 014 del 25 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 014 del 25 de marzo de la presente anualidad remitido por el Municipio de Gachalá - Cundinamarca, expedido por el Alcalde Municipal de dicho ente territorial *“Por el cual se adopta el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República y se imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID- 19 y el mantenimiento del orden público y se toman otras determinaciones”*, en virtud de las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO. - NOTIFÍQUESE esta providencia al Ministerio Público.

TERCERO. - REMÍTASE copia de la presente decisión al Alcalde del Municipio de Gachalá – Cundinamarca.

Comuníquese.



LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado