



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"

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

Magistrado: Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA

REFERENCIAS:

Radicación: 25000-23-15-000-2020-02145-00
Asunto: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Decreto **Decreto 63 del 25 de mayo de 2020** expedido por el Alcalde Municipal de Junín - 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 63 del 25 de mayo de 2020** remitido por el municipio de Junín – Cundinamarca, expedido por el alcalde municipal de dicho ente territorial *“por medio del cual se declara el toque de queda y se adoptan otras determinaciones encaminadas a la contención de la pandemia del covid-19 en la Jurisdicción del municipio de Junín”*.

Sería del caso avocar conocimiento sobre el particular, de no ser, por que el suscrito observa que el acto enviado por el municipio de Junín no es pasible de control inmediato de legalidad, de acuerdo con las siguientes

CONSIDERACIONES

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*

¹ Estado de guerra exterior

² Estado de conmoción interior

contencioso administrativo en el lugar 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 C.P.A.C.A., 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 63 de 25 de mayo 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 el mencionado decreto, el alcalde del municipio de Junín – Cundinamarca, invocó como sustento los siguientes fundamentos:

- (i) Artículo 315 de la Constitución que señala como una de las atribuciones de los alcaldes *“conservar el 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.*
- (ii) Artículo 209 de la Constitución que señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.
- (iii) Literal b del numeral 2 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, que otorga a los alcaldes la posibilidad de restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes, con miras a garantizar el mantenimiento del orden público.
- (iv) Artículos 2, 4, 12, 14, 15, 58 y 59 de la Ley 1523 de 2012, *“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”.*
- (v) Artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, a través del cual se faculta a los alcaldes municipales para disponer acciones transitorias, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de epidemias.
- (vi) Decreto 418 de 20 de marzo de 2020, proferido por el Gobierno Nacional, a través del cual *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”.*
- (vii) Decreto 420 de 18 de marzo de 2020, proferido por el Gobierno Nacional, *“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”.*

Así las cosas, se advierte que si bien el decreto en mención se expidió en el marco temporal de la declaratoria del estado de emergencia, este no fue proferido como desarrollo de los decretos

legislativos durante los Estados de Excepción sino en virtud de las precisas facultades asignadas a alcaldes y gobernadores por parte de la Constitución y de la Ley (específicamente la Ley 1523 de 2012³ y la Ley 1801 de 2016⁴) y es en virtud de la misma que el representante legal del municipio de Junín – 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.

Ahora bien, no desconoce el Despacho que el Decreto 63 de 25 de mayo de 2020, cita entre otros fundamentos, los Decretos 418 de 2020 y 420 de 2020, que si bien fueron expedidos por el Presidente de la República, no lo fueron en ejercicio de las facultades excepcionales previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, sino en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas 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, es necesario precisar 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*”.

Luego, itera esta sede judicial que los Decretos 418 de 2020 y 420 de 2020 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 63 del 25 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del Junín - Cundinamarca no es pasible de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 185 del C.P.A.C.A.

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 importante medida de vigilancia de la actividad del Gobierno y la Administración Pública, con el cual 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.

³ 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

⁴ Por el cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Debe precisar el Despacho que la decisión de no avocar conocimiento sobre la legalidad del decreto objeto de estudio, no implica *per se* que tal acto administrativo no pueda ser objeto de análisis de legalidad, sin embargo, el estudio debe ser agotado a través del medio de control de simple nulidad de que trata el artículo 137 del CPACA y no por el control inmediato de legalidad.

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 63 del 25 de mayo de 2020** tal y como será dispuesto en la parte resolutive del presente proveído.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

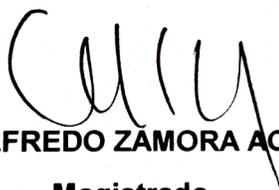
RESUELVE

PRIMERO. - NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad del **Decreto Municipal 63 del 25 de mayo de 2020** remitido por el Municipio de Junín – Cundinamarca, expedido por el Alcalde Municipal de dicho ente territorial *“por medio del cual se declara el toque de queda y se adoptan otras determinaciones encaminadas a la contención de la pandemia del covid-19 en la Jurisdicción del municipio de Junín”*, en virtud de las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO. - NOTIFÍQUESE esta providencia al Ministerio Público.

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

Comuníquese.



LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA

Magistrado