



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

Bogotá D.C., dos (2) de abril de dos mil veinte (2020).

MAGISTRADO PONENTE	ALFONSO SARMIENTO CASTRO
MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACION	25000-23-15-000-2020-00500-00
ASUNTO	DECRETO No. 18 DE 2020
AUTORIDAD	MUNICIPIO DE CAPARRAPÍ

NO AVOCA CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Se pronuncia el Tribunal, a través del Despacho sustanciador, sobre la viabilidad de asumir el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 18 de 17 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Caparrapí, Departamento de Cundinamarca, conforme lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

- El pasado 11 de marzo de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud -OMS- en rueda de prensa sobre COVID-19, anunció que el brote del virus se consideraba una pandemia ante *“los alarmantes niveles de propagación y gravedad, como por los alarmantes niveles de inacción”*¹.

- Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia, ante el surgimiento de la pandemia COVID-19².

¹ Información disponible en sitio web: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Fecha de consulta 31 de marzo de 2020.

²<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>.

- El 17 de marzo de 2020, el alcalde municipal de Caparrapí profirió el Decreto No. 18 de 2020, por el cual "(...) *SE ADOPTAN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS, SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES PARA LA CONTENCION DE LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS-COVID19, EN EL MUNICIPIO DE CAPARRAPI CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*".

- Por Acta Individual de reparto del 31 de marzo de la anualidad en curso, se asignó al Despacho del Ponente el asunto de la referencia, para los fines del artículo 136 del CPACA.

II. CONSIDERACIONES

- El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, establece que las medidas de carácter general 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.

Asimismo, dispone que las autoridades competentes enviarán los actos administrativos que expidan a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. En caso de no efectuarse el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

- El artículo 151 del CPACA, numeral 14, determinó que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos, en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar de su expedición.

En lo que atañe a la procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala Plena del H. Consejo de Estado consideró en su oportunidad³, lo siguiente:

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.”⁴*

- Por tanto, de lo expuesto concluye el Despacho que se excluyen del control inmediato de legalidad los decretos que:

- i) Fueron expedidos con anterioridad a la Declaratoria del Estado de Excepción, en el caso particular, Decreto legislativo No. 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.
- ii) Aunque comportan el ejercicio de función administrativa, su contenido no desarrolla los estados de excepción.
- iii) Fueron proferidos por las autoridades en virtud del poder extraordinario de policía con que cuentan los gobernadores y alcaldes, establecido en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)⁵.

³ CONSEJO DE ESTADO-SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- Consejero ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora noviembre dos (2) de (1999) -Radicación número: CA- 037 Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: DECRETOS 677 Y 678 DE 1999 Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-

⁴ La anterior posición fue reiterada por la Sección Primera de la Alta Corporación en sentencia del veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

⁵“Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización (...)

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 (...)”

El Capítulo 6 de la Constitución Política, a través de los Arts. 212, 213 y 215 estableció los Estados de Excepción como una facultad extraordinaria del Presidente de la República para afrontar circunstancias específicas en caso de conflictos internacionales, grave perturbación del orden público, o amenaza del orden económico, social y ecológico del país, mediante la expedición de Decretos Legislativos, previa declaración del estado de excepción.

Particularmente, el artículo 215 dispuso que el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando se presenten circunstancias que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, distintas a las establecidas en los artículos 212 y 213 de la misma normativa.

En ese orden, la Constitución Política atribuyó al Presidente de la República poder de policía en dos grados diferentes. Por una parte, un poder de policía normal u ordinario consagrado en el numeral 4° del artículo 189, según el cual corresponde al presidente “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”. Por otra parte, un poder de policía extraordinario previsto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, para casos de guerra exterior, conmoción interior y estado de emergencia.

De otro lado, la Carta Política también atribuyó a las autoridades territoriales, como los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, funciones para el cumplimiento de los servicios a cargo del Estado, Arts. 285 y 286. En particular a los gobernadores de los departamentos los investió como jefes de la administración seccional y agentes del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y la ejecución de la política económica general, art. 303. Igualmente, les atribuyó la tarea de cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los decretos del Gobierno, entre otros, art. 305. 1.

En cuanto a los alcaldes municipales, los designó como jefes de la administración local, y también les atribuyó la función de cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los decretos del Gobierno, entre otros. Arts. 314, 315. 1.

Sin perjuicio de lo anterior, la Carta especialmente encomendó a los alcaldes municipales conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciba del Presidente de la Republica y el respectivo gobernador, como primera autoridad de policía, Arts. 315, 2.

Por su parte, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana (Ley 1801 de 2016), en los artículos 14 y 202, estableció poderes extraordinarios de policía en cabeza de las autoridades departamentales y municipales, durante situaciones que puedan afectar gravemente a la población civil, para evitar la extensión de sus efectos. Las medidas adoptadas en virtud de esas competencias no son susceptibles de control inmediato de legalidad porque provienen de una ley ordinaria.

Bajo el contexto anunciado, reitera el Despacho que el artículo 136 del CPACA facultó a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para ejercer el control inmediato de legalidad sobre las medidas de carácter general proferidas por las autoridades territoriales o nacionales, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción. Distribuyó esta competencia entre el Consejo de Estado, cuando se trate de actos emitidos por autoridades del orden nacional, y los Tribunales Administrativos cuando las emisoras del acto sean autoridades del orden departamental, municipal o distrital.

Al descender al caso concreto, encuentra el Despacho que el Alcalde del Municipio de Caparrapí expidió el Decreto No. 18 del 17 de marzo de 2020, a través del cual: *"...SE ADOPTAN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS, SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES PARA LA CONTENCION DE LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS-COVID19(...)*.

Por su parte el contenido del decreto municipal objeto de control inmediato de legalidad hace referencia a: i) Declarar el toque de queda en todo el territorio del municipio de Caparrapí entre las 9:00 pm y 5:00 am, ii) prohibir la venta y consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos desde las 6:00 p.m. y las 7:00 a.m., (iii) prohibir la venta de comida y artículos en el espacio público del municipio, (iv) adoptar la atención virtual de la administración municipal a los ciudadanos; entre otras.

Así las cosas, de la lectura de los fundamentos y contenido del Decreto Municipal No. 018 de 17 de marzo de 2020, proferido por el alcalde de Caparrapí, el Despacho colige que se trata de un acto general, proferido en virtud del poder extraordinario de policía con que cuentan las autoridades municipales y departamentales, según lo dispuesto en los artículos 14 y 202 del Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016) y el cual no desarrolla el Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual, el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, derivada de la pandemia COVID-19, ni alguno de los demás decretos legislativos expedidos con base en la mencionada declaratoria.

Entonces, del examen del decreto en comento observa el Despacho que su expedición se fundamentó en el ejercicio del poder extraordinario de policía de alcaldes y gobernadores, regulado en los artículos 14 y 202 de la ley 1801 de 2016.

Por ende, advierte el Despacho que el acto que se pretende someter a control de legalidad en virtud del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, no corresponde a un acto expedido en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo del Decreto Legislativo proferido durante el Estado de “Emergencia, Económica, Social y Ecológica”, sino como consecuencia del poder extraordinario de policía atribuido a las autoridades municipales, por lo cual, no es susceptible del referido control inmediato de legalidad.

Sin perjuicio de lo anterior, precisa el Despacho que la presente decisión de no avocar conocimiento del Decreto 18 de 17 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Caparrapí, por vía del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA, no lo sustrae del control judicial ordinario de los actos administrativos de ese mismo orden, previstos en el ordenamiento procesal. Al respecto, la Sala Plena del Consejo de Estado precisó que el control inmediato de legalidad que se realiza de un acto administrativo, no le imprime una condición jurídica que impida su análisis por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a través de los demás medios de control⁶.

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Consejero Ponente: Rafael Ostau De Lafont Pianeta. Número único de radicación 11001 03 15 000 2010 00347 00.

En consecuencia, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 18 del 17 de marzo de 2020, emitido por el Alcalde Municipal de Caparrapí, Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notificar personalmente, por correo electrónico, la presente decisión, al Alcalde de Caparrapí y al Agente del Ministerio Público asignado a este asunto, a través la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación.

TERCERO: Ordenar la publicación de esta providencia en el portal web o página electrónica de la Rama Judicial, en el *link* asignado para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; como su comunicación por escrito a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

CUARTO: En firme este auto, REMÍTASE la totalidad de la actuación a la Secretaría General del Tribunal para su archivo definitivo y constancias del caso, mediante oficio, dejando copia de la misma en la Secretaría de la Sección Tercera.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ALFONSO SARMIENTO CASTRO

Magistrado