



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020).

MAGISTRADO PONENTE	ALFONSO SARMIENTO CASTRO
MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACION	25000-23-15-000-2020-01156-00
ASUNTO	DECRETO No. 100 DE 2020
AUTORIDAD	MUNICIPIO DE RICAURTE, CUNDINAMARCA

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -No avoca-

Se pronuncia el Tribunal, a través del Despacho sustanciador, sobre la viabilidad de asumir el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 100 de 26 de abril de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Ricaurte, Departamento de Cundinamarca, conforme lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

-. El 26 de abril de 2020, la Alcaldía Municipal de Ricaurte expidió el Decreto 100 de 2020, *“Por medio del cual se imparten nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) y se dictan otras disposiciones.”*

-. 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.

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>.

- Atendiendo lo anterior, el Ministerio de Salud y de la Protección Social expidió la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, la cual declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020». Además, ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus).

- Mediante Decreto Legislativo 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.

- Seguidamente, el Presidente de la Republica junto con los Ministros de Defensa y del Interior expidió los Decretos 418 y 420 de 18 de marzo de 2020, a través de los cuales estableció el manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19. En virtud de ellos, las disposiciones en materia de orden público que expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales deberán coordinarse previamente con el Gobierno Nacional.

- Por acta individual de reparto del 28 de abril del año en curso, se asignó al Despacho del magistrado ponente el asunto de la referencia.

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, ordenó a las autoridades competentes enviar a la autoridad judicial respectiva los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos del

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

Gobierno Nacional que desarrollen el estado de emergencia declarado, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para cumplimiento del control. 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 con jurisdicción en el lugar de su expedición.

En relación con la procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala Plena del H. Consejo de Estado consideró en su oportunidad, 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.”³*

-. 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

³ La anterior posición fue reiterada por la Sección Primera de la Alta Corporación en sentencia del 26 de septiembre 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

alcaldes, establecido en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)⁴.

El Capítulo 6 de la Constitución Política, a través de los artículos **212, 213 y 215** estableció los Estados de Excepción como una facultad extraordinaria del Presidente de la República para afrontar determinadas circunstancias específicas en caso de conflictos internacionales o guerra exterior, grave perturbación del orden público, o grave amenaza del orden económico, social y ecológico del país.

Así, 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.

A su vez, el artículo **215** de la Constitución Política revistió con fuerza de ley a los decretos dictados con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia, razón por la cual los denominó Decretos Legislativos y estableció para ellos dos clases de control automático, uno de carácter político atribuido al Congreso, y otro de carácter constitucional o jurídico a cargo de la Corte Constitucional.

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 general, 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

⁴Artículo 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 (...)”

extraordinario y especial previsto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, para casos de guerra exterior, conmoción interior y estados de emergencia.

De otro lado, la Carta Política también atribuyó a las autoridades territoriales de los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, funciones para el cumplimiento de los servicios a cargo del Estado, artículos **285 y 286** Superiores. 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, artículo **303**. Igualmente, les atribuyó la tarea de cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los decretos del Gobierno, entre otros, artículo **305 numeral 1**.

En cuanto a los alcaldes municipales, los designó como jefes de la administración local y también les adjudicó la función de cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los decretos del Gobierno, entre otros. (Artículos **314, 315 numeral 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 disposiciones que reciba del Presidente de la República y el respectivo gobernador, como primera autoridad de policía, Artículo **315 numeral 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.

Entonces, desde ahora puede precisar el Despacho que las medidas adoptadas, tanto por el presidente de la República como por las autoridades territoriales, en ejercicio de la función administrativa, deben distinguirse sustancialmente de acuerdo a la facultad invocada para su ejercicio, para efectos de su control judicial. Porque si se dictan en desempeño de facultades ordinarias normales de policía administrativa los actos administrativos emitidos, aunque pueden estar sometidos a control de legalidad, este requiere su demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, pero si se emiten por cuenta, en desarrollo o ejecución de las facultades extraordinarias y especiales consagradas en los

estados de excepción, están sujetas oficiosamente al control inmediato de legalidad.

El Despacho destaca lo anterior, por cuanto se trata de competencias judiciales expresas establecidas en la Constitución determinantes del examen de legalidad a que pueden estar sometidos los actos administrativos. En el caso de actos administrativos expedidos a partir o en desarrollo de los estados de excepción, la revisión de su constitucionalidad o legalidad es automática e inmediata, pero, en los eventos que los actos administrativos ejerzan funciones ordinarias de policía administrativa su control requiere petición de parte o demanda de nulidad, cuyo examen no puede avocarse de oficio, aunque el legislador los haya calificado como medidas extraordinarias.

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.

Descendiendo al caso concreto, encuentra el Despacho que el Alcalde Municipal de Ricaurte expidió el Decreto No. 100 de 26 de abril 2020, *“Por medio del cual se imparten nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) y se dictan otras disposiciones.”*

Revisado el contenido del Decreto, encuentra el Despacho que:

- En el encabezado del Decreto municipal se invocan como fundamento normativo las siguientes disposiciones: artículo 315 de la Constitución Política, los artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, -Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana-, y el Decreto 593 de 24 de abril de 2020 *“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.”

- En los considerandos del acto administrativo se destaca que el Ministerio de Salud y protección Social medio la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID 19, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias para prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.
- El Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, es así como el Presidente de la Republica a través del Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.
- Igualmente, en el Decreto 100 de 2020, el Alcalde de Ricaurte resaltó los Decretos Nacionales 457, 531, 539 y 593 del año en curso, los cuales han impartido instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público; entre ellas, las medidas de aislamiento preventivo obligatorio en el territorio nacional prorrogadas por el último decreto mencionado: hasta el próximo 11 de mayo de 2020.

Con base en lo anterior, el alcalde de Ricaurte (Cundinamarca) mediante Decreto 100 del 26 de abril de 2020, impartió nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19 y el mantenimiento del orden público en el municipio. En consecuencia, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del Municipio de Ricaurte, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020. De igual forma, dispuso las garantías para hacer efectiva la anterior medida de aislamiento.

Atendiendo lo anotado, recuerda el Despacho que el Decreto 100 de 26 de abril de 2020, tuvo como asidero jurídico, de un lado, los poderes extraordinarios de Policía de que reviste la Ley 1801 de 2016 a los gobernadores (artículos 14, 199 y 202) en estado de normalidad, esto es, que para que sean ejercidas no dependen de la declaratoria de un estado de excepción.

De otro lado, también se sustentó en la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y los Decretos 418, 457, 531, 536, 539 y 593 de 2020, mediante los cuales se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Respecto de los Decretos 418, 457, 531, 536, 539 y 593 de 2020, mencionados anteriormente, observa el Despacho que no cumplen con los requisitos formales y sustanciales necesarios para ser considerados Decretos Legislativos. Así, aun cuando fueron expedidos con posterioridad a la declaratoria de Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica efectuada mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, y está encaminado a contener y mitigar los efectos del virus COVID-19, lo cierto es que no se expidieron con base en las facultades previstas en los artículos 212 a 215 Constitucionales, sino en ejercicio de las funciones ordinarias asignadas al Presidente de la República en el numeral 4° del artículo 189 de la Constitución Política, como máxima autoridad de Policía administrativa, en relación con el mantenimiento y preservación del orden público, en sus componentes de seguridad, salubridad, y movilidad.

Entonces, para este Despacho el decreto municipal en estudio no es susceptible de control jurisdiccional bajo la égida del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA, pues aunque fue expedido por el Alcalde del Municipio de Ricaurte, en ejercicio de sus funciones administrativas, 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 para conjurar la crisis.

Por ende, estima el Despacho que el Decreto examinado no cumple con los requisitos contemplados en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 numeral 14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, que habiliten el ejercicio del control

inmediato de legalidad por esta Corporación, que se insiste es un medio de carácter especial, en tanto que procede de manera automática y oficiosa, respecto de actos que desarrollen Decretos Legislativos, exclusivamente.

Sin perjuicio de lo anterior, advierte el Despacho que la decisión de no avocar conocimiento del Decreto No. 100 de 26 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ricaurte, por vía del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA, tomada en este evento, no tiene el efecto jurídico de sustraerlo del control judicial ordinario de legalidad como acto administrativo. Así lo precisó la Sala Plena del Consejo de Estado al sostener que incluso en los eventos que se analice la legalidad del acto a la luz del control inmediato de legalidad, esta circunstancia no lo reviste de intangibilidad jurídica que impida su análisis por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a través de los medios de control ordinarios establecidos⁵.

Ratifica lo anterior, el hecho de que el Consejo Superior de la Judicatura mediante el Acuerdo No. PCSJA20-11546 de 25 de abril de 2020, en el numeral 5.3 del artículo 5, levantó la suspensión de términos del medio de control de nulidad respecto de los actos administrativos expedidos desde la declaratoria de emergencia por el Presidente de la República que no tengan origen en desarrollo de los poderes establecidos en el artículo 215 de la Constitución Política.

En consecuencia, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 100 de 26 de abril de 2020, emitido por el Alcalde del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

⁵ 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.

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 esta en la Secretaría de la Sección Tercera.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ALFONSO SARMIENTO CASTRO
Magistrado