

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Bogotá D.C., primero (01) de abril de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente: Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel**

### **Referencia.**

Expediente: No.25000 23 15000 **2020 00300 00**

Tema: Control inmediato de legalidad – Decreto 037 de 17 de marzo de 2020

Asunto: No avoca conocimiento

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, se debe ejercer un control inmediato de legalidad respecto de los actos administrativos de carácter general proferidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción. En su tenor literal la norma prescribe:

*“ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. 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 donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”*

Dicha disposición fue replicada casi en su integridad en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, que adicionó únicamente la potestad del Juez Contencioso Administrativo de aprehender de oficio el referido control, en caso de no enviarse oportunamente el respectivo acto administrativo por parte de la entidad territorial o nacional que lo expidió.

En concordancia con lo anterior, el numeral 14 del artículo 151 establece que el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos en los Estados de Excepción, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, es de competencia del Tribunal del lugar donde se expidan.

Habiendo precisado lo anterior, se tiene que el Alcalde Municipal de Silvania expidió el **Decreto 037 de 17 de marzo de 2020**, “*Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el Municipio de Silvania del Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*”, en uso de sus facultades constitucionales y legales, principalmente las previstas en los artículos 2<sup>1</sup>, 49<sup>2</sup>, 79<sup>3</sup>, 209<sup>4</sup> y 315<sup>5</sup> numeral 1 de la Constitución Política, la Ley 715 de 2001<sup>6</sup>, la Ley 1523 de 2012<sup>7</sup>, Decreto 780 de 2016<sup>8</sup> y el Decreto 140 de 16 de marzo de 2020<sup>9</sup>.

Las precitadas normas además de referirse al derecho a la salud y al saneamiento ambiental, otorgan al Alcalde de cada Municipio las funciones de vigilancia y control sanitario y le atribuyen la representación como Jefes de la Administración Local, del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, investidos de las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de sus Jurisdicciones. Así mismo, el catálogo normativo antes referido fija la competencia extraordinaria de policía de los Gobernadores y los Alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad, 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.

El ejercicio de tales potestades, mediante el Decreto 037 de 17 de marzo de 2020, se dispuso declarar el estado de calamidad pública y se adoptaron medidas como las siguientes:

*“(...) ARTÍCULO SEGUNDO: ACTÍVESE de manera permanente el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Silvania, para que articuladamente con los prestadores de servicios de salud y demás aseguradores que hacen parte del Municipio, desarrollen las siguientes actividades (...)*

*ARTÍCULO TERCERO. ORDÉNESE, **conforme al ejercicio de la competencia extraordinaria de policía**, la suspensión de reuniones, aglomeraciones sociales, cívicas, religiosas, deportivas y políticas, sean estas públicas o privadas en el Municipio de Silvania, así como las reuniones de todo tipo de asociaciones, juntas de acción comunal y asambleas de propietarios de conjuntos residenciales, hasta tanto no se den las*

<sup>1</sup> Artículo 2. Fines esenciales del Estado.

<sup>2</sup> Artículo 49. Atención a salud y saneamiento ambiental.

<sup>3</sup> Artículo 79. Derecho a medio ambiente sano.

<sup>4</sup> Artículo 209. Función administrativa al servicio del interés general.

<sup>5</sup> Artículo 315. Son atribuciones del Alcalde: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

<sup>6</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas en material de recursos y competencias de conformidad 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”

<sup>7</sup> “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”.

<sup>8</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”.

<sup>9</sup> “Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”.

*condiciones de salud necesarias a fin de prevenir el contagio del Coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Silvania.*

*PARÁGRAFO ÚNICO. Del mismo modo se ordénese, SUSPENDER las actividades relacionadas con las ventas ambulantes y demás actividades relacionadas con las ventas de todo tipo de productos en la calle, so pena de acarrear multas por infracción al Código Nacional de Policía y al presente Decreto.*

*ARTÍCULO CUARTO. ORDÉNESE, a partir de la fecha de expedición y publicación del presente Decreto, la aplicación de la Ley Seca en el Municipio de Silvania desde las 6 a.m del día 17 de marzo y hasta las 6 p.m del día 31 del mismo mes, con el fin de evitar aglomeraciones y encuentros sociales en establecimientos de comercio toda vez que estos pueden propiciar escenarios en donde fácilmente se propagaría el Coronavirus (COVID-19). En razón a lo anterior, se prohíbe la venta y consumo de todo tipo de licor.*

*PARÁGRAFO ÚNICO. Esta decisión será aplicable del 17 al 31 de marzo de la presente anualidad. No obstante, conforme a la evolución de la pandemia, esta medida se podría extender.*

*ARTÍCULO QUINTO. ESTABLÉZCASE, desde el 17 de marzo y hasta tanto el gobierno nacional reanude las clases en los colegios y escuelas del País, el toque de queda para menores de 18 años durante las veinticuatro (24) horas del día. Para garantizar el cumplimiento de la presente orden, se exhorta a que los padres de familia garanticen que los menores estén resguardados en sus casas so pena de que a través de los agentes de Policía adscritos a la unidad especial de infancia y adolescencia ubicados en el Municipio, en apoyo con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Secretaria de Desarrollo Social y la comisaría de familia, activen los protocolos que garanticen un esquema especial de protección para los niños, niñas y adolescentes.(...)” (Subraya fuera de texto)*

Se extrae entonces de la norma que ahora ocupa la atención del Despacho que, la misma fue expedida en ejercicio de la función policiva de la cual se encuentra revestido el Alcalde de todo Municipio más no en desarrollo del Estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica que fue declarado en todo el territorio Nacional por medio del **Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020**.

Como lo establece el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del C.P.A.C.A., procede el control de legalidad inmediato respecto de los actos administrativos que sean expedidos como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción.

De conformidad con el artículo 215 Constitucional, cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el Presidente puede decretar el estado de excepción, mediante declaración firmada por todos sus Ministros, debidamente motivada a través

de Decretos Declaratorios con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Ahora, las normas que contemplan el control inmediato de legalidad se refieren al examen de los Decretos dictados en ejercicio de la función administrativa en desarrollo del mismo, sobre los cuales resulta indispensable aplicar el control inmediato de legalidad material y formal.

Conforme lo anterior, es claro que las medidas consagradas en el Decreto 037 de 17 de marzo de 2020, no están dirigidas a desarrollar los Decretos Legislativos dictados por el Presidente durante el estado de excepción, sino que, constituyen un claro ejercicio de autoridad policiva de carácter territorial que reviste a los Alcaldes. La función de policía administrativa atribuida a los Alcaldes a voces de la H. Corte Constitucional implica que *“como primera autoridad de policía del municipio permite un determinado poder de reglamentación de alcance local, sobre un tema en particular, dirigido a un ámbito específico de personas – habitantes y residentes de la localidad- según los términos que componen la noción de orden público local. Esta función se debe cumplir bajo la orientación de la Constitución, la Ley y el reglamento superior”*<sup>10</sup>.

Siendo así, se puede ver que el Alcalde del Municipio de Sylvania expidió el Decreto Ibídem en desarrollo de la función administrativa policiva atribuida por los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 que rezan:

*“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 de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.*

*Parágrafo. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.*

*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*

---

<sup>10</sup> Sentencia C-117/06

*en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: (...)*”

Así las cosas, se reitera que la procedibilidad del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del C.P.A.C.A, está determinada por los siguientes presupuestos, a saber, *i)* tratarse de un acto administrativo de carácter general, *ii)* dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y, *iii)* que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

Resulta forzoso concluir entonces que, el **Decreto 037 de 17 de marzo de 2020**, no satisface los requisitos normativos propios para ejercer el citado control inmediato de legalidad, puesto que, si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa que reviste al Alcalde, no fue dictado en desarrollo del Decreto Legislativo de Estado de Excepción, sino que se profirió en ejercicio de las facultades extraordinarias de policía atribuidas a éste en una Ley Ordinaria – Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana Ley 1802 de 2016, por el contrario, procede el control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo tanto, al no cumplirse con los presupuestos para efectuar un control automático de legalidad respecto del Decreto 037 de 17 de marzo de 2020, en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del C.P.A.C.A, **NO SE AVOCARA CONOCIMIENTO** en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, se

## **RESUELVE**

**PRIMERO.- NO AVOCAR** conocimiento de control inmediato de legalidad del **Decreto 037 de 17 de marzo de 2020**, proferido por el Alcalde Municipal de Sylvania (Cundinamarca), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

**TERCERO.-** Por intermedio de la Secretaría de la Sección Segunda de esta Corporación, se ordena **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del Municipio de Sylvania – Cundinamarca –, al señor Gobernador de Cundinamarca y al Procurador 27 Judicial II para Asuntos Administrativos, Delegado del Ministerio Público ante este Despacho, de la presente decisión; misma que debe ser igualmente comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTA.-** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and curves, positioned above the printed name.

**CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL  
MAGISTRADO**