

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Bogotá D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel

Referencia.

Expediente: No.25000 23 15000 **2020- 00845- 00**

Tema: Control inmediato de legalidad – Decreto 27 de 04 de abril 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.

Se tiene entonces que el Alcalde Municipal de Agua de Dios expidió el **Decreto 27 de 04 de abril de 2020**, *“Por medio del cual se implementan, medidas, restricciones y prohibiciones de orden público para el tránsito y circulación de vehículos y motocicletas”*, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, concretamente, las conferidas por los artículos 2 y 315 de la Constitución Política, la Ley 769 de 2002¹ modificada por la Ley 1383 de 2010², la Ley 1551 de 2012³ y los artículos 14 y 202 de la ley 1801 de 2016⁴.

El artículo 2 Constitucional trata sobre los fines esenciales del Estado y prescribe que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Por su parte, el artículo 315 del Estatuto Superior prescribe que el Alcalde es la primera autoridad de policía del Municipio y debe conservar el orden público en su territorio.

En concordancia con lo anterior, la Ley 769 de 2002 modificada por la Ley 1383 de 2010– Código Nacional de Tránsito -, regula la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas, así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito y consagra que son autoridades de tránsito, los Alcaldes y los Organismos de Tránsito Municipal en el área de su Jurisdicción.

Adicionalmente, la Ley 1551 de 2012 contiene disposiciones relativas a la organización y funcionamiento de los Municipios y establece que corresponde a los Alcaldes conservar el orden público en su territorio. Por su parte, la Ley 1801 de 2016 *“Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, dotó de facultades policivas extraordinarias a los Alcaldes, en los siguientes términos:

“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*

¹ “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”

² “Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones”

³ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”

⁴ “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

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

Adicionalmente, en el acto administrativo que ahora ocupa la atención del Despacho, se hizo referencia al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional decretó el estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sin embargo, el Decreto de la referencia no fue dictado como desarrollo del mismo. Únicamente se citó como supuesto fáctico y punto de referencia, para precisar que en consecuencia de dicho estado de excepción, se expidió el Decreto 457 de 22 de marzo 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”*, el cual, dispone que los Gobernadores y Alcaldes dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, deben adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo, allí ordenada por el Gobierno Nacional.

Ahora, se observa que si bien el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, fue expedido por el Presidente de la República una vez fue declarada la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio, no por ello se trata de un Decreto Legislativo, puesto que, fue proferido en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales conferidas por 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, y no en desarrollo del decreto declarativo de estado excepción.

Las precitadas normas que sirvieron de fundamento normativo para la expedición del Decreto 457 de 2020, establecen en su respectivo orden que el Presidente tiene el deber de conservar el orden público en el territorio, igualmente, señalan que el Gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general y de la misma forma, enlistan las atribuciones del Presidente **en ejercicio de la función de policía.**

En este punto resulta oportuno precisar que, 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.

Claramente, el Decreto 457 de 2020 no es un Decreto Legislativo de desarrollo del estado de excepción, toda vez que, fue dictado en ejercicio de atribuciones policivas y adicionalmente, a simple vista es evidente la ausencia de uno de los requisitos formales de los Decretos Legislativos que es, la suscripción de los mismos por parte de todos los Ministros que conforman el Gabinete Presidencial.

Habiendo precisado lo anterior, tal y 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. Así las cosas, se reitera que la procedibilidad del control inmediato de legalidad de que trata las normas referidas 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.

El Alcalde Municipal de Agua de Dios en claro uso de las facultades policivas de las que encuentra revestido el Alcalde de todo Municipio y atendiendo específicamente a lo dispuesto en la normatividad expuesta en líneas anteriores, expidió el **Decreto 27 de 04 de abril de 2020**, es decir, al dictar tal normativa no lo hizo 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**.

Es de anotar que 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”*⁵.

Resulta forzoso concluir entonces que, el **Decreto 27 de 04 de abril 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

⁵ Sentencia C-117/06

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 y Ley 769 de 2002 modificada por la Ley 1383 de 2010– Código Nacional de Tránsito.

Lo anterior, sin perjuicio de la procedencia del 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 27 de 04 de abril 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 27 de 04 de abril de 2020**, proferido por el Alcalde Municipal de Agua de Dios (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** al señor Alcalde del Municipio de Agua de Dios – Cundinamarca –, al señor Gobernador de Cundinamarca, al Procurador 127 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



**CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL
MAGISTRADO**