

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Bogotá D.C., dos (02) de abril de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel

Referencia.

Expediente: No.25000 23 15000 **2020-00515-00**

Tema: Control inmediato de legalidad – Decreto 66 de 23 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.

Se tiene entonces que el Alcalde Municipal de Sibaté expidió el **Decreto 66 de 23 de marzo de 2020**, “*Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Sibaté y se dictan otras disposiciones*”, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, concretamente, las conferidas por el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política.

El artículo 315 del Estatuto Superior establece que son atribuciones del Alcalde las siguientes:

“ARTICULO 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.*
- 2. 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. **El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio.** La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
- 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.*
- 4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.*
- 5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.*
- 6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.*
- 7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.*
- 8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.*
- 9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.*
- 10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen” (Subraya fuera de texto)*

Evidentemente el **Decreto 66 de 23 de marzo de 2020**, fue expedido en un claro ejercicio de las atribuciones que le corresponden a los Alcaldes como primera autoridad del Municipio, especialmente, las funciones policivas de las cuales se encuentran revestidos.

Es cierto que en el Decreto Ibídem se hizo referencia a los problemas de tipo sanitario y social que llevaron al Gobierno Nacional a decretar el estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el cual, incluso se citó brevemente en

el texto, sólo como supuesto fáctico, pero claramente la norma que ahora ocupa la atención de la Sala no fue dictada como desarrollo del mismo.

Aunado a lo anterior, se hizo referencia al Decreto 420 de 2020, *“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”*.

El Despacho observa que si bien el Decreto 420 de 18 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 pues fue expedido *“en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere 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, en concordancia con el Decreto 418 de 2020”*, y no en desarrollo del decreto declarativo de estado excepción.

Tal y como se extrae de su propio texto, el Decreto 420 de 2020 fue proferido por el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, quien a la luz del numeral 4 del artículo 189 Constitucional tiene el deber de conservar el orden público en el territorio. Siendo así, el Decreto citado fue dictado de conformidad con el artículo 303 Ibídem que señala 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; igualmente, se sustentó en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, que enlista las atribuciones del Presidente en ejercicio de la función de policía y, finalmente, en el Decreto 418 de 2020, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*, disposición que igualmente fue dictada por el Presidente en despliegue de estas mismas facultades.

Habiendo precisado lo anterior, 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 Sibaté en claro uso de las facultades policivas de las que encuentra revestido el Alcalde de todo Municipio y atendiendo específicamente a lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución Política, expidió el Decreto 66 de 23 de marzo de 2020, por medio del cual declaró la

urgencia manifiesta en su Jurisdicción, es decir, al dictar tal disposición 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”*¹.

Además, tal como lo ha precisado el H. Consejo de Estado² *“(…) La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Se trata entonces de un **mecanismo excepcional**, diseñado con el único propósito de **otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales** para celebrar los contratos necesarios, con el fin de **enfrentar situaciones de crisis**, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa. Es decir, cuando la Administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas. (...) **En este orden de ideas, “la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño”**. (Subraya fuera de texto)*

De lo anterior, resulta forzoso concluir que el señor Alcalde de Sibaté actuó igualmente amparado en ejercicio de las facultades atribuidas a éste en una Ley Ordinaria – Ley 80 de 1993, exclusivamente en materia de contratación estatal.

¹ Sentencia C-117/06

² CONSEJO DE ESTADO, SECCION TERCERA - SUBSECCION C. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá D.C., siete (07) de febrero de dos mil once (2011). Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425)

En consecuencia, el **Decreto 66 de 23 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.

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 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 66 de 23 de marzo de 2020**, proferido por el Alcalde Municipal de Sibaté (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 Sibaté – 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



**CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL
MAGISTRADO**