



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”

Bogotá D. C., once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

Expediente: 25000-23-15-000-2020-02219-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcalde municipal de Suesca (Cundinamarca)
Acto administrativo: Decreto No. 41 del 20 de mayo de 2020
Asunto: Por medio del cual se crea el comité de verificación de entregas de ayudas humanitarias en el municipio de Suesca-Cundinamarca, en el marco de la pandemia por el coronavirus covid-19.

1. ASUNTO

El municipio de Suesca (Cundinamarca) remitió por vía electrónica el Decreto 41 del 20 de mayo de 2020, con el fin de que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca asumiera el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. Por reparto, el asunto correspondió a este despacho.

2. ANTECEDENTES

La Constitución Política en el Título VII, Capítulo VI, contempló la declaratoria de los estados de excepción que permiten al presidente de la República declararlo mediante decreto con la firma de todos los ministros, ya sea por: **i)** guerra exterior (artículo 212), **ii)** conmoción interior (artículo 213) o, **iii)** emergencia económica, social y ecológica (artículo 215)

El numeral 6 del artículo 214¹ y el párrafo del artículo 215² de la CP contemplan que al día siguiente de expedido el decreto legislativo, el gobierno lo enviará a la Corte Constitucional para que defina su constitucionalidad, situación que se encuentra regulada en el artículo 55 de la Ley 137 de 1994.

Ahora bien, en relación con las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, deberán remitirse a la jurisdicción contenciosa administrativa para el debido control de legalidad.

El control inmediato de legalidad está regulado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³ y, fue replicado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispuso:

¹ Cuando se trate de estados de excepción de guerra exterior o estados de conmoción interior.

² Para el caso de emergencia económica, social y ecológica

³ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

En consecuencia, corresponde a esta jurisdicción conocer de los actos generales expedidos por las autoridades del orden nacional y territorial, que profieran en desarrollo de los estados de excepción declarados por el presidente de la República.

3. COMPETENCIA

Es competente esta corporación en única instancia, para conocer del medio de control promovido en este asunto, tal como lo establece el numeral 8 del artículo 111, el artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

En relación con el trámite del control inmediato de legalidad, el inciso del primero del artículo 185 ibídem señaló que la sustanciación y ponencia corresponderá a cada uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la sala plena.

4. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

4.1 Sobre el Decreto 41 del 20 de mayo de 2020

El 20 de mayo de 2020 el alcalde del municipio de Suesca expidió el Decreto 41 de 2020, “Por medio del cual se crea el comité de verificación de entregas de ayudas humanitarias en el municipio de Suesca- Cundinamarca, en el marco de la pandemia por el coronavirus covid-19”

El mencionado decreto en sus considerandos se fundamentó en las siguientes disposiciones:

- La Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, que declaró la emergencia sanitaria por causa del covid -19.
- El Decreto 457 del 2020 que se ordena el aislamiento preventivo obligatorio a todas las personas habitantes de la República de Colombia en el marco de la emergencia sanitaria, desde el 13 de abril de 2020, y que fue ampliado con el Decreto 531 hasta el 27 de abril de 2020.
- El Decreto 593 del 24 de abril de 2020 que en igual sentido que el anterior, ordena el aislamiento preventivo obligatorio desde el 27 de abril al 11 de mayo de 2020.

Señala que, el artículo 2.º del Decreto 593 establece la obligatoriedad de los alcaldes y gobernadores de adoptar en sus jurisdicciones los actos y órdenes necesarios para la ejecución de la medida de aislamiento.

Así mismo, indica que la población de Suesca cuenta con una población focalizada y en estado de vulnerabilidad de acuerdo con el Sisben Maestro de:

- 840 personas en condición de discapacidad.
- 718 adultos mayores en régimen subsidiado sin ninguna ayuda del Gobierno.
- 1.193 madres cabezas de hogar sin subsidio y,
- aproximadamente 400 comerciantes informales

Por lo tanto, al tener 3.151 personas priorizadas, se constituye en una evidente calamidad pública y, se deben tomar las medidas necesarias para la protección y mitigación de la pandemia, así como de la seguridad alimentaria durante el tiempo de cuarentena obligatoria.

De conformidad con lo anterior, consideró que el Estado y los particulares deben obrar bajo el principio de solidaridad, y en el caso concreto, el municipio garantizar la mejor optimización de la distribución de los bienes de primera necesidad, en procura de evitar el acaparamiento y especulación de precios.

Por lo anterior, conformó el comité municipal de verificación de entrega de ayudas humanitarias, el cual estará integrado por la alcaldesa, el gestor social, el personero, un representante del sector salud, el director de salud local del municipio, los secretarios de gobierno, desarrollo social y municipal, planeación y desarrollo económico y de hacienda, el comisario de familia y el comandante de policía.

Dicho comité tiene por objeto facilitar el funcionamiento y verificación de las entregas de ayudas humanitarias y, el cumplimiento de funciones de identificación, verificación, control y vigilancia en relación con las bases de datos, la procedencia de las ayudas, los destinatarios, y la logística para la entrega, entre otras.

En relación con las funciones del comité estableció las siguientes:

- Identificará la población en condiciones de riesgo, peligro o vulnerabilidad, de acuerdo con los datos oficiales.
- Verificará la procedencia de las ayudas humanitarias.
- Que los destinatarios de las ayudas serán aquellos que se encuentren en las bases de datos oficiales y siguiendo los lineamientos del Gobierno Nacional.
- Realizará el control sobre los bienes físicos y financieros aportados por particulares, entes gubernamentales y del municipio.
- Se establecerá un proceso de clasificación para las ayudas.
- Se organizará la logística para la entrega de las ayudas.
- Elaborará un informe detallado sobre el valor y destinación de las ayudas.

4.2 Sobre la declaratoria de la emergencia sanitaria

Mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19; en esa resolución adoptó las medidas sanitarias, preventivas de aislamiento y cuarentena con el fin de mitigar el efecto causado por la pandemia.

4.3 Sobre la declaratoria del estado de excepción

El presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, decreto legislativo que fue proferido con la firma de todos los ministros en ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 215 de la CP y la Ley 137 de 1994.

Posteriormente, el presidente con la firma de todos los ministros declaró nuevamente el estado de excepción mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por treinta días calendario.

A su vez, el artículo 215 de la C.P. señala que el presidente podrá declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta días, que no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

4.4 Sobre el control de legalidad del Decreto 41 del 20 de mayo de 2020

Como se vio en el acápite de antecedentes reseñado con anterioridad, los decretos objeto de control inmediato de legalidad deben ser de: **(i)** carácter general, **(ii)** haberse expedido en ejercicio de la función administrativa y, **(iii)** en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República.

De la lectura del Decreto No. **41 del 20 de mayo de 2020**, proferido por el alcalde del municipio de Suesca, si bien se trata de un acto de carácter general, el mismo no fue dictado en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada mediante los Decretos 417 y 637 de 2020, como tampoco tiene fundamento en los demás decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional.

El acto objeto del presente se fundamentó en los Decretos 457⁴ y 593⁵, que impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del covid-19, en especial para tomar medidas como primera autoridad del municipio, tendientes a la protección de los hogares más vulnerables y para canalizar la solidaridad entre la población.

En cuanto a la naturaleza de estos últimos decretos, es necesario indicar que no se trata de decretos legislativos, si no que fueron expedidos por el presidente de la República en su calidad de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, a quien le corresponde conservar en todo el territorio nacional el orden público, según lo dispone el numeral 4.º del artículo 189 de la C.P.

En otras palabras, no se trata de aquellos decretos con fuerza de ley que el presidente puede dictar a voces del artículo 215 de la CP, pues estos “son disposiciones que ostentan la misma jerarquía normativa que aquellas que expide el legislador ordinario”⁶, a través de los cuales puede “derogar, modificar o adicionar leyes expedidas por el Congreso”⁷, naturaleza diferente a los decretos relacionados.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ C. Const., Sent. C-979, Nov. 13/02 M.P. Jaime Araujo Rentería

⁷ *Ibíd.*

Por tanto, como se advirtió, los Decretos 457 y 593 de 2020, no ostentan tal naturaleza, pues con ellos se tomaron medidas de carácter administrativo que el presidente puede adoptar como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, haciendo uso de las potestades ordinarias que le concede el ordenamiento jurídico, con el fin de mantener el orden público en todo el territorio nacional, lo que igualmente acontece en relación con los Decretos ordinarios Nos. 418⁸, 420⁹ y 636¹⁰ de 2020.

De otra parte, la creación del comité tiene por objeto facilitar la verificación de entregas de ayudas humanitarias para personas vulnerables en el municipio de Suesca, situación que escapa de la materia de los decretos legislativos que ha expedido el Gobierno Nacional, y que por el contrario, corresponde a la competencia ordinaria del alcalde para asegurar y proteger a la población vulnerable.

En consecuencia, no hay duda que el decreto proferido por el alcalde de Suesca objeto del presente, no es susceptible del control inmediato de legalidad, toda vez que la función administrativa ejercida tuvo lugar en razón a las facultades que el ordenamiento jurídico le otorga como primera autoridad del ente territorial, para conjurar la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, según lo dispuesto en los artículos 314 y 315 de la CP.

En el mismo sentido se debe precisar que, a pesar de que el mencionado decreto contiene medidas tendientes a mitigar el riesgo de transmisión del covid-19, no es susceptible del control inmediato de legalidad previsto los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrolla alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República a través de los Decretos 417 y 637 de 2020.

5. CONCLUSIÓN

Toda vez que, la expedición del Decreto 41 del 20 de mayo de 2020 lo fue en razón de las facultades que el ordenamiento jurídico le otorga al alcalde en su calidad de autoridad de policía para mantener el orden público y la convivencia en su territorio, según lo dispuesto en los artículos 315 de la CP, 91 de la Ley 136 de 1994 y 12 de la Ley 1523 de 2012, no es pasible de control judicial por el medio de control inmediato de legalidad. Lo anterior, debido a que tiene por finalidad conjurar la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, pero no desarrolló decreto legislativo alguno, sin que ello implique que no pueda ser objeto de control de legalidad, pues podrá serlo a través de los medios ordinarios de control previstos en la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, se

RESUELVE:

PRIMERO: NO ASUMIR el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 41 del 20 de mayo de 2020 proferido por el alcalde municipal de Suesca (Cundinamarca), de conformidad con las razones dadas en el presente.

⁸ “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”

⁹ “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”.

¹⁰ 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.

SEGUNDO: Ordenar a la Secretaría de esta Subsección que notifique la presente providencia por vía electrónica a: **1)** la alcaldía municipal de Suesca (Cundinamarca), **2)** al delegado del Ministerio Público y, **3)** se publique en las páginas web de la Rama Judicial - Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de la gobernación de Cundinamarca y del municipio de Suesca, un aviso con la decisión aquí adoptada.

TERCERO: Una vez en firme ésta providencia, por la secretaría archívense las presentes diligencias, previas las constancias correspondientes en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Magistrado