

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá D. C., veintisiete de mayo de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE No: 11001-23-41-000-2020-02083-00
ACCIÓN: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTOS OBJETO DE CONTROL: Decretos 054 y 056 de 2020 de la alcaldesa de Cogua (Cund.)

Magistrado Sustanciador: JOSÉ RODRIGO ROMERO ROMERO

ANTECEDENTES

Le fue repartido a este Despacho el Decreto No. 054 de 2020, dictado por la alcaldesa del municipio de Cogua (Cundinamarca), “POR EL CUAL SE IMPARTEN ORDENES E INSTRUCCIONES NECESARIAS PARA DAR CONTINUIDAD AL AISLAMIENTO OBLIGATORIO FRENTE A LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE COGUA”, con el fin de sustanciar la actuación tendiente a efectuar control inmediato de legalidad.

Asimismo, en la fecha el magistrado Luis Gilberto Ortega Ortégón remitió a este despacho el Decreto 056 de 25 de mayo de 2020, “POR EL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO 054 DEL 8 DE MAYO DE 2020, “POR EL CUAL....”, el que le había sido repartido con la misma finalidad.

Como quiera que el Decreto 056 de 2020 constituye una unidad normativa con el Decreto 054 de 2020 en la medida en que, como se lee en el epígrafe, a través de aquél se prorroga **la vigencia** de éste, de manera tal que en el evento de proceder su control no sería posible hacer un estudio aislado de uno y otro, el pronunciamiento que se hará comprenderá estos dos decretos.

ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Sobre este aspecto, en diferentes pronunciamientos de la jurisdicción se señaló:

“El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden

al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos **que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo**.

...

En el último tiempo, la Sala Plena ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general. De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.”¹

“El Consejo de Estado con fundamento en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 111.8, 136 y 185 del CPACA, realiza un control inmediato y automático de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general **expedidos** por las autoridades nacionales **con base en los decretos legislativos**.”²

“11. En cuanto a su procedencia, la letra del artículo determina que son tres los **presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad**. En primer lugar, debe tratarse de un **acto** de contenido general; en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, en tercero, **que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos** con base en los estados de excepción.”³

Es claro, entonces, que **los actos susceptibles de control inmediato** de legalidad por los Tribunales Administrativos son aquellos que se expiden “... como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción” o “... como desarrollo de los decretos legislativos que fueron dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales,” o “... como **desarrollo** de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”, (artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151, Nral. 14 del C. P. A. C. A., **respectivamente**), es decir, cuyo fundamento es y se expiden en cumplimiento o para ejecutar las medidas previstas en tales decretos legislativos.

EL CASO CONCRETO

A través de los Decretos Nos. 054 y 056 de 2020, la alcaldesa del municipio de Cogua (Cundinamarca) impartió: “... **ORDENES E INSTRUCCIONES NECESARIAS PARA DAR CONTINUIDAD AL AISLAMIENTO OBLIGATORIO FRENTE A LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE COGUA**” y prorrogó “**LA VIGENCIA DEL DECRETO 054 DEL 8 DE MAYO DE 2020, “POR EL CUAL”**,”

¹ C. E., sentencia de 5 de marzo de 2012, Rad.: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

² C. E., sentencia de 24 de mayo de 2016, Rad.: 11001 03 15 0002015 02578-00 (CA)

³ C. E., sentencia de julio 8 de 2014, Rad.: 11001031500020110112700(CA)

En los considerandos del Decreto 054 se lee:

“Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciba del presidente de la República,

Que **el artículo 91 de la Ley 136 de 1994**, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 **señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley**, las ordenanzas, los acuerdos **y las que le fueron delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público, (i) conservar el orden público en el municipio**, de conformidad con la ley y las Instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que la Ley Estatutaria 1751 do 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger **y garantizar** el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

...

*Que teniendo en cuenta que la pandemia del coronavirus COVID-19 se encuentra en una fase de mitigación se deben adelantar acciones con el fin de contener la propagación por lo cual **se considera pertinente y necesario, decretar en el Municipio de Cogua el pico y género, limitando la circulación de los habitantes del Municipio de Cogua y evitando aglomeración** en los puntos bancarios del Municipio y en los establecimientos de comercio habilitados.*

(...)

Que el 06 de mayo de 2020, mediante Decreto 636 de 2020, El Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19, y el mantenimiento del orden público, para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, .. en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus COVID – 19.

Que la Alcaldesa Municipal de Cogua mediante Decreto Municipal No. 050 de 2020, "POR EL CUAL SE IMPARTEN ORDENES E INSTRUCCIONES NECESARIAS PARA DAR CONTINUIDAD AL AISLAMIENTO OBLIGATORIO FRENTE A LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA PRO LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE COGUA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", **ordenó restringir la permanencia o circulación en espacio público** y en establecimientos de comercio para todos los habitantes del Municipio de Cogua, de lunes a viernes a partir de las cuatro de la tarde (4:00p.m.) hasta las cinco de la mañana (5:00a.m.), a partir de la fecha y hasta que se superen o restablezcan las condiciones de salud que originaron la medida de acuerdo con las disposiciones de carácter nacional y los días sábados, domingos y festivos a partir de las dos de la tarde (2:00p.m.) hasta las cinco de la mañana (5:00a.m.), a partir de la fecha y hasta que se superen o restablezcan las condiciones de salud que originaron la medida de acuerdo con las disposiciones de carácter nacional.

(...)"

Como se advierte, si bien la alcaldesa actuó en ejercicio de la función administrativa, no actuó en cumplimiento o para ejecutar las medidas previstas en algún decreto **legislativo**, a través del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, sino en desarrollo de las facultades otorgadas en la Constitución y en las normas legales sobre gestión de desastres, régimen municipal, poder de policía, etc.

En consecuencia, los Decretos 054 y 056 de 2020 de la alcaldesa de Cogua (Cundinamarca) no son pasibles de control inmediato (y automático) de legalidad, por lo que respecto de los mismos no se dispondrá el inicio del procedimiento tendiente a ejercer dicho control. Esta decisión no inhibe, **no impide** el ejercicio de otros mecanismos de control judicial.

C. I. L. No. 2020 – 02083
ACTOS SOMETIDOS A CONTROL: DECRETOS 54 y 56 DE 2020 DE LA ALCALDESA DE COGUA
AUTO - SE ABSTIENE DE INICIAR PROCEDIMIENTO

Por lo expuesto, el suscrito Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

RESUELVE

PRIMERO: ABSTENERSE de iniciar el procedimiento de control inmediato de legalidad respecto de los Decretos 054 y 056 de 2020, expedidos por la alcaldesa de Cogua (Cundinamarca), por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO: Ordenar eliminar o cancelar en el sistema de la Rama Judicial Siglo XXI y en cualquier otra base de datos o página oficial de la Rama Judicial la radicación **25000-23-15-000-2020-02084-00**, que le había sido asignada por reparto al magistrado Luis Gilberto Ortegón Ortegón.

TERCERO: Comuníquese esta decisión a la alcaldesa de Cogua (Cundinamarca).

CUARTO: En firme esta providencia, archívense las diligencias.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE


JOSÉ RODRIGO ROMERO ROMERO
Magistrado