

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá D. C., veinticuatro de julio de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE No: 11001-23-41-000-2020-02497-00
ACCIÓN: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTOS OBJETO DE CONTROL: Decreto 63 de 2020 del alcalde de Cabrera (Cund.)

Magistrado Sustanciador: JOSÉ RODRIGO ROMERO ROMERO

ANTECEDENTES

Le fue repartido a este Despacho el Decreto No. 063 de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Cabrera (Cundinamarca), “POR EL CUAL SE TOMAN MEDIDAS ENCAMINADAS A PREVENIR EL CONTAGIO DEL VIRUS COVID – 19 EN LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE CABRERA CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, con el fin de sustanciar la actuación tendiente a efectuar control inmediato de legalidad.

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**.

...

C. I. L. No. 2020 – 02497
ACTO SOMETIDO A CONTROL: DECRETO 63 DE 2020 DEL ALCALDE DE CABRERA
AUTO - SE ABSTIENE DE INICIAR PROCEDIMIENTO

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 fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, ” o “... como **desarrollo** de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”, **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 del Decreto No. 63 de 2020, el alcalde del municipio de Cabrera (Cundinamarca) tomó “... MEDIDAS ENCAMINADAS A PREVENIR EL

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)

C. I. L. No. 2020 – 02497
ACTO SOMETIDO A CONTROL: DECRETO 63 DE 2020 DEL ALCALDE DE CABRERA
AUTO - SE ABSTIENE DE INICIAR PROCEDIMIENTO

CONTAGIO DEL VIRUS COVID – 19 EN LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE CABRERA CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

En los considerandos del Decreto 63 se lee:

“Que el artículo 15 de la Constitución Política numeral uno establece como atribuciones del alcalde: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo; en el numeral 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes 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 ordenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

El Artículo 95 de la Constitución Política establece que la calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona esta obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: [...] 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; en el mismo orden el artículo 49 dispone que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y su comunidad.

(...)

Que el Artículo 44 de la constitución Nacional, establece los derechos fundamentales de los niños y fija como obligación de la familia, la sociedad y el Estado el deber de la protección y garantizar el ejercicio pleno de sus derechos y la prevalencia de los derechos de los niños sobre los de los demás.

Que el Artículo 46 de la Constitución Política, establece la concurrencia de la familia, la sociedad y el Estado para la protección y asistencia de las personas de la tercera edad.

C. I. L. No. 2020 – 02497
ACTO SOMETIDO A CONTROL: DECRETO 63 DE 2020 DEL ALCALDE DE CABRERA
AUTO - SE ABSTIENE DE INICIAR PROCEDIMIENTO

Que el Artículo 5 de la Ley 1751 de 2015, dispone que el estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud.

Que aún persisten las causas derivas (sic) de la pandemia del coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional, por lo que el gobierno nacional y departamental vienen tomando medidas extraordinarias encaminadas a la mitigación de los efectos que este viene generando en la población, fundamentalmente en la salud y la economía.

Que el gobierno nacional mediante Decreto No. 990 del 09 de julio 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”, decide decretar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, desde las cero horas (00:00 a.m) del día 16 de julio d 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 1 de agosto de 2020 y que para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo, ordena limitar la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en los artículos 3 y 4 del mencionado Decreto.

Que mediante el mencionado Decreto 990 de 2020, en el Artículo 2. Dispone:

[...]

Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y ordenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas la personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.

(...)

C. I. L. No. 2020 – 02497
ACTO SOMETIDO A CONTROL: DECRETO 63 DE 2020 DEL ALCALDE DE CABRERA
AUTO - SE ABSTIENE DE INICIAR PROCEDIMIENTO

Que en mérito de la resolución No. 666 de 2020 del Ministerio de salud y la Protección Social y con fundamento en su Artículo 4. Corresponde al alcalde municipal la vigilancia y cumplimiento del Protocolo adoptado mediante la mencionada Resolución.

Que el artículo 91 de la Ley 136 d 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 fueren 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 de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

(...)"

Como se advierte, si bien el alcalde actuó en ejercicio de la función administrativa, no actuó en cumplimiento o para ejecutar las medidas previstas en el decreto a través del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ambiental, sino en desarrollo de las facultades conferidas en la Constitución Política y las leyes 136 de 1994 y 1801 de 2016.

En consecuencia, el Decreto 63 de 2020 del alcalde de Cabrera (Cundinamarca) no es pasible de control inmediato (y automático) de legalidad, por lo que respecto del mismo no se dispondrá el inicio del procedimiento tendiente a ejercer dicho control. Esta decisión no inhibe ni impide el ejercicio de otros mecanismos de control judicial.

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

C. I. L. No. 2020 - 02497
ACTO SOMETIDO A CONTROL: DECRETO 63 DE 2020 DEL ALCALDE DE CABRERA
AUTO - SE ABSTIENE DE INICIAR PROCEDIMIENTO

RESUELVE

PRIMERO: ABSTENERSE de iniciar el procedimiento de control inmediato de legalidad respecto del Decreto 63 de 2020, expedido por el alcalde de Cabrera (Cundinamarca), por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO: Comuníquese esta decisión al alcalde de Cabrera (Cundinamarca).

TERCERO: Cumplido lo anterior, archívense las diligencias.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ RODRIGO ROMERO ROMERO
Magistrado