

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá D.C., Treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: DR. CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL

Referencia.

Expediente: No.25000 23 15000- **2020- 00752- 00**

Tema: Control inmediato de legalidad – Decreto 024 de 08 de abril de 2020

Asunto: resuelve sobre legalidad

Encontrándose vencidos los términos de que trata el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del **Decreto 024 de 08 de abril de 2020**, *“Por medio del cual se imparten unas instrucciones para preservar el orden público y garantizar el adecuado cumplimiento de las medidas adoptadas por la Alcaldesa Municipal en la contención de la propagación de la pandemia del Coronavirus Covid 19 en el Municipio de Guataquí Cundinamarca”*, dictado por la Alcaldesa Municipal de Guataquí – Cundinamarca -.

ANTECEDENTES

1. Acto administrativo sometido a control.

La Alcaldesa Municipal de Guataquí expidió el Decreto 024 de 08 de abril de 2020, que en su tenor literal reza:

**“DECRETO No. 024 DE 2020
(Abril 08 de 2020)**

“POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN UNAS INSTRUCCIONES PARA PRESERVAR EL ORDEN PUBLICO Y GARANTIZAR EL ADECUADO CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA ALCALDESA MUNICIPAL EN LA CONTENCION DE LA PROPAGACION DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE GUATAQUI CUNDINAMARCA”

LA ALCALDESA MUNICIPAL DE GUATAQUI CUNDINAMARCA

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas en el numeral segundo del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declare

un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”, decreto presidencial 457 de 2020 y,

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, 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.

Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto. pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la honorable Corte Constitucional en Sentencia T-483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:

El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero solo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales”.

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que el artículo 46 de la Constitución Política contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, precise):

“En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad pública que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de

las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.

De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policial a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía".

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 reciban del Presidente de la Republica.

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 asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la Republica o gobernador respectivo, y en relación con el orden público deberán (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. Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016 se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, y señala como categorías jurídicas las siguientes: (i) Seguridad: garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional. (ii) Tranquilidad: lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. (iii) Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente y (iv) Salud Pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

Que la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

Que la Ley Estatutaria 1751 de 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 el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos. Que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 am) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).

Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República.

Que mediante el Decreto Municipal N° 016 se adoptó como medida preventiva restricción a la circulación, entre otras, toque de queda u otras medidas en sus circunscripciones territoriales tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en su portal de la página oficial reporta al 22 de marzo de 2020, a las 8:00 am., que se han presentado 271.364 casos confirmados en el mundo, 11.252 muertes y 173 países con casos confirmados.

Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tienen un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano, dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo 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.

*Que mediante el Decreto Municipal 019 de 2020 **"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS INSTRUCCIONES DADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL Y DEPARTAMENTAL EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE GUATAQUÍ CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"** la alcaldesa municipal ordeno el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Guataquí, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 am.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, pero se hace necesario extender el aislamiento obligatorio de acuerdo a lo ordenado por el presidente de la república.*

Que dadas las circunstancias de la llegada de la semana santa y con el de preservar la salud de todos los habitantes de Guataquí es necesario reforzar las medidas previamente decretadas para evitar al máximo la llegada de turistas al municipio y con el fin de proteger la vida de todos los Guataquiseños.

Que en virtud de lo anterior,

DECRETA

Artículo 1. Aislamiento. Ampliar el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del Municipio de Guataquí hasta las cero horas (00:00 m) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las con las excepciones previstas en el artículo 2 del decreto municipal N° 019 de 2020.

Artículo 2. Toque de queda. Para garantizar la salud de todos los habitantes del territorio de Guataquí durante la semana santa se adelantará el toque de queda por lo tanto se prohíbe la libre circulación y el tránsito de personas y de vehículos por las vías públicas municipales desde la publicación del presente acto administrativo hasta el 13 de abril de 2020 en el horario comprendido entre las 7:00 pm y las 6:00 am (todos los días).

Artículo 3. Cierre de establecimientos. El horario máximo permitido para el cierre de los establecimientos públicos ubicados en la jurisdicción del municipio de Guataquí, desde la publicación del presente acto administrativo y hasta el 12 abril de 2020 será hasta máximo las 06:30 pm.

Artículo 4. Puestos de control. En las entradas y salidas municipales se instalarán puestos de control con las autoridades competentes (Policía nacional y ejército nacional) con el fin de verificar el cumplimiento de las medidas adoptadas por la nación, departamento y municipio, en el caso de encontrar incumplimientos a las medidas adoptadas, las autoridades realizarán las sanciones a las que hubiere lugar.

Artículo 5. Cierre de las Vías. Se realizará el cierre de todas la vías públicas municipales desde la fecha de publicación del presente decreto hasta el 13 de abril de 2020.

Artículo 6. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal, a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, a las sanciones policivas y/o a las normas que sustituya, modifique o derogue.

Artículo 7. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dada en Guataquí, a los ocho (08) días del mes de abril del año dos mil veinte (2020).

DANA VICTORIA DEVIA PULIDO
Alcaldesa Municipal"

2. Actuación procesal surtida.

El Magistrado sustanciador, mediante auto de 13 de abril de 2020, avocó el conocimiento del presente control de legalidad y, de conformidad con lo establecido en el artículo 185 del C.P.A.C.A., dispuso correr traslado a la Alcaldía del Municipio de Guataquí – Cundinamarca – para que aportara los antecedentes administrativos del Decreto 024 de 08 de abril de 2020 y se pronunciara sobre la legalidad del mismo. Adicionalmente, se ordenó informar por medio de aviso a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso con el objeto de que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto Ibídem, e igualmente, se dio traslado al Procurador 127 Judicial II para Asuntos Administrativos para que rindiera concepto en el proceso de la referencia.

Vencido el término de traslado, la Alcaldesa Municipal de Guataquí presentó escrito defendiendo la legalidad del Decreto 024 de 08 de abril de 2020 y el Ministerio Público allegó el concepto respectivo. No hubo intervenciones ciudadanas.

3. Concepto del Ministerio Público

La Vista Fiscal aseguró en síntesis que teniendo en cuenta que se aproximaban los días festivos por la celebración de Semana Santa, la Alcaldesa del municipio de Guataquí resolvió ampliar el aislamiento preventivo obligatorio hasta el día 27 de abril de 2020, con la finalidad de evitar la llegada de turistas a su jurisdicción y proteger de esta manera la vida y la salud de la población en el marco de la emergencia sanitaria. Con tal propósito, adoptó tres (3) tipos de medidas policivas: i) las relacionadas con la instauración de restricciones a la libertad de locomoción, ii) las dirigidas a los establecimientos públicos, y iii) las de implementación de puestos de control.

A la luz de lo anterior, recalcó que son tres los presupuestos que debe cumplir un acto administrativo para que pueda activarse el control inmediato de legalidad y, si bien, el primero de ellos se cumple dado que el acto sub iudice es de contenido general, lo mismo no puede predicarse de los requisitos restantes.

Al respecto, aseguró que el Decreto 24 de 2020 fue dictado en ejercicio de la función de policía que le fue atribuida a la Alcaldesa (art. 315 núm. 2 C.P.) de ahí que las consideraciones del acto y las medidas adoptadas sean de esa naturaleza. Además, a juicio del Ministerio Público, la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio (Decreto ejecutivo 457/20) no fue expedida al amparo del estado de excepción (art. 215 C.P.), por lo cual, las decisiones de los entes territoriales para hacer efectivo el referido aislamiento no son desarrollos de dicho estado de anormalidad constitucional y, sobre el particular puso de presente que dentro de los 34 expedidos entre el 17 de

marzo y el 8 de abril, no se encuentra el que dispuso el Aislamiento Preventivo Obligatorio, por lo tanto, no se cumple el requisito de haber sido dictado en ejercicio de función administrativa.

Por último, en relación con el tercer presupuesto, esto es, que el Decreto 24 de 2020 desarrolle algún decreto legislativo, anotó que el único de los 34 expedidos por el Gobierno Nacional invocado por la Alcaldesa fue el que declaró la emergencia económica social y ecológica, sin embargo, el Decreto legislativo 417 de 2020 no establece ninguna medida a desarrollar por parte de los municipios, lo que permite afirmar de forma irrefutable que tampoco se cumple el tercer requisito de procedencia.

Del análisis precedente concluyó que las medidas adoptadas en el Decreto 24 de 2020 del municipio de Guataquí: i) son de naturaleza policiva y ii) no desarrollan alguno de los decretos legislativos, por lo cual, solicitó al Tribunal declare que no es procedente el control inmediato de legalidad de la referencia.

4. Intervención de la Alcaldía Municipal de Guataquí

La Alcaldesa del Municipio precisó que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del Coronavirus COVID-19 y, mediante Decreto Nacional 457 de 2020 se ordenó el aislamiento preventivo hasta el 13 de marzo de 2020.

Manifestó que, en consecuencia, ha expedido diferentes actos administrativos amparados en los mandatos Constitucionales, Legales y en la normatividad nacional con el fin de establecer mecanismos efectivos de contingencia frente al COVID-19, decisiones que han sido articuladas con la misma finalidad, por parte de los gobernadores y alcaldes, en sus correspondientes entidades territoriales.

Aunado a lo anterior, señaló que su actuación se atuvo a lo establecido en la Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, cuyos artículos 14, 202 y 204, establecen en su respectivo orden, el poder extraordinario de policía para prevención del riesgo ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad; la competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad y, la obligación de los Alcaldes en su calidad de primera autoridad de Policía del Municipio, de garantizar la convivencia y seguridad en su Jurisdicción. Lo anterior conforme a las previsiones del artículo 315 Constitucional que indica como atribuciones del Alcalde, ser la primera autoridad de Policía en el Municipio.

Afirmó que el Decreto 024 de 2020, representa el ejercicio de la función de policía que en calidad de Alcalde Municipal le fue investida por mandato constitucional y legal con el fin de garantizar y controlar los efectos del coronavirus. Conforme lo anterior, concluyó que dichas normas son proporcionales frente al derecho de movilización que limitó y el derecho a la salud pública, por tal razón, solicitó declarar la legalidad del Decreto 024 de 2020.

CONSIDERACIONES

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.

Habiendo precisado lo anterior, se tiene que la Alcaldesa Municipal de Guataquí expidió el **Decreto 024 de 08 de abril de 2020**, *““Por medio del cual se imparten unas instrucciones para preservar el orden público y garantizar el adecuado cumplimiento de las medidas adoptadas por la Alcaldesa Municipal en la contención de la propagación de la pandemia del Coronavirus Covid 19 en el Municipio de Guataquí Cundinamarca”*, con fundamento en las

facultades conferidas por el numeral segundo del artículo 315 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994.

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. Por su parte, la Ley 136 de 1994, “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, prescribe como funciones de los Alcaldes las siguientes:

“ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 91. Funciones. 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.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.

El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.

5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural. (...)”

En el mismo sentido, 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 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)

Aunado a lo expuesto, en la norma que ahora ocupa la atención de la Sala también se hace referencia al Decreto al Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, como soporte normativo que sirvió de base para la expedición del Decreto 024 de 08 de abril de 2020.

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**. Finalmente, se hizo referencia al 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.

Claramente, los Decretos anotados no son Legislativos de desarrollo del estado de excepción, toda vez que, fueron dictados 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.

Ahora bien, en el encabezado del Decreto de la referencia se alega haber sido expedido en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se declare un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”*, razón por la cual, en un principio se avocó conocimiento del mismo para su posterior control, sin embargo, en esta oportunidad la Sala advierte que dicha referencia se trata simplemente de un enunciado meramente formal, puesto que, al analizar los considerandos y el contexto mismo de la norma, se puede concluir que la remisión al Decreto Legislativo antes señalado es netamente enunciativa ya que éste fue expedido en un claro uso de atribuciones policivas.

La Sala comparte lo anotado por el Ministerio Público que, acertadamente avizoró que el Decreto legislativo 417 de 2020 no establece ninguna medida a desarrollar por parte de los Municipios, pues en efecto, esencialmente se circunscribió a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, precisando que el Gobierno, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución, adoptando mediante Decretos Legislativos, todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y, disponiendo de las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Así las cosas, 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. Se reitera entonces 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.

La Alcaldesa Municipal de Guataquí 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 024 de 08 de abril de 2020, es decir, al dictar tal normativa lo hizo en ejercicio de la función de policía.

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.

Resulta forzoso concluir que, el **Decreto 024 de 08 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, se profirió en ejercicio de las facultades extraordinarias de policía atribuidas a ella en una Ley Ordinaria – la Ley 1802 de 2016, *“Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”* y la Ley Ley 136 de 1994, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 -.

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 024 de 08 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, la Sala declarará la improcedencia del mismo de conformidad con lo expuesto.

Finalmente, se deja constancia que en sesión del 31 de marzo de 2020 de Sala Plena, se aprobó que dadas las circunstancias de excepcionalidad, una vez realizada la discusión y decisión judicial, mediante sala virtual, la respectiva providencia judicial, será firmada únicamente por el magistrado o magistrada sustanciador (a) y la señora Presidenta de la corporación judicial; bajo el entendimiento que el Acta de Sala Plena correspondiente, certifica los aspectos relacionados con la votación y demás situaciones judiciales.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad de la referencia, y por consiguiente **ABSTÉNGASE** el Tribunal de emitir, en aplicación de ese medio de control jurisdiccional, un pronunciamiento de

¹ Sentencia C-117/06

fondo sobre la legalidad del **Decreto 024 de 08 de abril de 2020**, proferido por la Alcaldesa Municipal de Guataquí (Cundinamarca), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

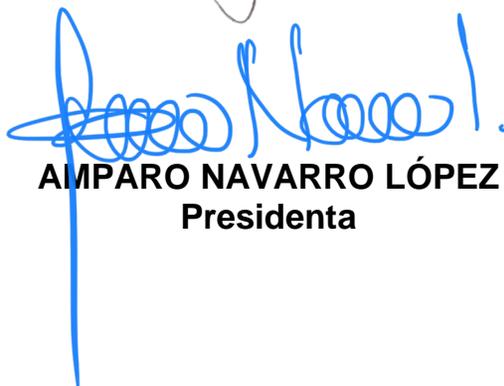
TERCERO.- Por la Secretaría de la Sección Segunda – Subsección “C” de este Tribunal, se ordena la notificación de esta providencia a la señora Alcaldesa del Municipio de Guataquí – Cundinamarca –, al señor Gobernador de Cundinamarca y al Procurador 127 Judicial II para Asuntos Administrativos, Delegado del Ministerio Público ante el Despacho de quien ahora funge como Ponente; 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, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL
Magistrado Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta