

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá DC, primero (1º) de junio de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-00458-00
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Asunto: REVISIÓN DEL DECRETO 021 DE 2020 DEL MUNICIPIO DE GAMA (CUNDINAMARCA)

Por razón de que la ponencia inicial de decisión sometida a consideración de la Sala Plena de la corporación no fue aprobada, procede la Sala a decidir el asunto con base en la nueva ponencia a cargo del magistrado de la referencia que por reglamento le sigue en turno alfabético al magistrado sustanciador del proceso.

I. ANTECEDENTES

1) El alcalde del municipio de Gama (Cundinamarca) expidió el Decreto número 021 de 17 de marzo de 2020 *“por medio del cual se declara la situación de calamidad pública en el municipio de Gama y se dictan otras disposiciones”*.

2) El acto antes mencionado fue remitido por la citada alcaldía al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para efectos de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo), asunto que por reparto correspondió originalmente al despacho del señor magistrado Juan Carlos Garzón Martínez.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para efectos de la decisión que debe adoptarse en el presente asunto se desarrollan a continuación los siguientes aspectos: 1) marco jurídico del control inmediato de legalidad, 2) competencia ejercida, motivación y contenido del decreto objeto de examen y 3) conclusión.

1. Marco jurídico del control inmediato de legalidad

Con el fin de instrumentar en debida forma la procedencia o no del denominado control inmediato de legalidad respecto del decreto municipal que ha sido remitido a este tribunal para examen es necesario poner de presente la normatividad que regula dicho medio de control jurisdiccional:

1) La Ley 1437 de 2011, contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la Parte Segunda establece la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en esa dirección regula sus funciones jurisdiccional y consultiva.

2) En esa perspectiva el Título III de dicho cuerpo normativo tiene por contenido la consagración y régimen de los denominados “*medios de control jurisdiccional*”, esto es, los instrumentos específicos a través de los cuales se materializa el derecho de acción para provocar u obtener el control del juez contencioso administrativo respecto de los hechos y actos de la administración pública en ejercicio de la función administrativa.

3) Es así entonces como el artículo 136 de dicho cuerpo normativo, concordante literal y sustancialmente con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹, prevé y define el contenido y alcance del llamado “control inmediato de legalidad” en los siguientes términos:

“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.” (se resalta).

De la norma antes transcrita es expreso y claro que dicho medio de control jurisdiccional es aplicable única y exclusivamente respecto de unos precisos y taxativos actos que cumplan con los siguientes requisitos o condiciones:

- a) Debe tratarse de *actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto*, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.
- b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de *actos administrativos*, esto es, haber sido proferidos específicamente en ejercicio de *función administrativa*.
- c) Adicionalmente, de modo puntual y necesario o perentorio se requiere que tales actos **hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos**

¹ Por la cual se reglamentan los estados de excepción.

legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción, huelga decir, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, denominados, en su orden, (i) estado de guerra exterior, (ii) estado de conmoción interior y, (iii) estado de emergencia económica, social y ecológica.

4) La competencia para conocer de dicho medio control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos a dicho tipo de control está asignada así: (i) al Consejo de Estado, si se trata de actos expedidos por autoridades del orden nacional y, (ii) a los Tribunales Administrativos -según el lugar donde se expidan-, si son dictados por autoridades del orden territorial de conformidad con las reglas de asignación de competencias contenidas, respectivamente, en los artículos 149 numerales 1 y 14, y 151 numeral 14 de la misma Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

Por tanto, en tratándose particularmente de actos administrativos emanados de autoridades territoriales como *alcaldes* y gobernadores la competencia está atribuida, en única instancia, a los tribunales administrativos en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.” (negrillas adicionales).

5) Las reglas básicas del trámite procesal son las previstas de modo especial en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de las normas complementarias del proceso contencioso administrativo consagradas en ese mismo cuerpo normativo para aquellos aspectos de procedimiento que no cuenten con norma especial y que sean compatibles con dicho procedimiento.

2. Competencia ejercida, motivación y contenido del decreto objeto de examen

El acto administrativo materia de revisión es el *decreto municipal número 021 de 17 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de Gama del departamento de Cundinamarca* que, conforme a su epígrafe tiene por contenido lo siguiente: *“por medio del cual se declara la calamidad pública, se adoptan medidas sanitarias y lineamientos para la preparación, respuesta y atención por riesgo del covid-19 y se dictan otras disposiciones”* cuyo texto integral se transcribe a continuación para efectos de precisar no solo su objeto y alcance sino, fundamentalmente, las normas de competencia y los motivos por los que fue proferido, y sobre esa base entonces determinar si está sujeto o no al juicio de legalidad a través del medio de control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011:

**“DECRETO No.021
(Marzo 17 de 2020)**

**POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE
CALAMIDAD PÚBLICA EN ELMUNICIPIO DE GAMA Y SE
DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

*El Suscrito Alcalde Municipal de Gama, Cundinamarca, en uso de
sus facultades
Constitucionales, Legales, y*

CONSIDERANDO:

*Que el artículo 2 de la Constitución Política establece que las
autoridades de la república (sic) están instituidas para proteger a*

todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra bienes y creencias, así como en todos sus derechos y libertades.

Que el artículo 12 de la ley 1523 de 2012 por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones, establece: “Artículo 12. Los Gobernadores y Alcaldes. Son (sic) conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.”.

Que la Organización Mundial de la Salud (OMS) en cabeza del Director General en la rueda de prensa sobre COVID-19, celebrada el 11 de marzo de 2020, declaró que la infección causada por el nuevo coronavirus COVID19 debe considerarse una pandemia por tanto todos los países deberán tomar medidas tendientes a mitigar el impacto del virus.

Que el Presidente de la República de Colombia el día 12 de marzo de 2020 realizó declaración de emergencia sanitaria en Colombia, como consecuencia de la propagación del virus COVID-19.

Que el Gobernador de Cundinamarca, mediante Decreto 137 del 12 de marzo de 2020, declaró la alerta amarilla en el departamento y adoptó medidas administrativas y recomendaciones para la contención de la pandemia por el CORONAVIRUS COVID-19.

Que la Alcaldía municipal de Gama profirió el decreto 019 de 2020 en el cual declaro la situación de alerta amarilla en la jurisdicción municipal.

Que el gobernador de Cundinamarca mediante decreto 140 del 16 de marzo de 2020 decreto la situación de calamidad pública en la jurisdicción del departamento de Cundinamarca.

Que la ley 1523 de 2012 define como situación de calamidad pública lo siguiente: “Calamidad pública: Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento

ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.”

Que la mentada ley 1523 de 2012 en su artículo 57 establece:
“Artículo 57. Declaratoria de situación de calamidad pública. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla (sic) situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de h (sic) situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.” A su vez los artículos 65 y 66 refieren
“Artículo 65. Régimen normativo. Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad.

Artículo 66. Medidas especiales de contratación. Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.

Parágrafo. Los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los

artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.”

Que se requiere fortalecer las acciones de tipo nacional y departamental requeridas para hacer frente a esta situación de salud pública, así como fortalecer las mismas para evitar e (sic) contagio generalizado y mitigar los efectos del COVID 19 en el momento en que haga presencia en el municipio.

Que de acuerdo a lo dispuesto a la ley 1523 de 2012 la declaratoria de situación de calamidad pública puede efectuarse cuando los bienes jurídicos de las personas, tales como la vida, la integridad personal y la salud se encuentren en peligro y que al materializarse el riesgo dichos bienes jurídicos en el territorio del municipio o en parte considerable del mismo, sean afectados de manera desfavorable y grave.

Que el consejo (sic) municipal de gestión del riesgo emitió en sesión del 17 de Marzo de 2020 concepto favorable para la declaratoria de la calamidad pública en el municipio.

Que conforme a los artículos citados de la ley 1523 de 2012 en especial lo dispuesto en el artículo 65 el cual establece que una vez declarada la situación de calamidad pública se aplica un régimen normativo especial que contempla disposiciones excepcionales en materia de contratos, control fiscal de recursos, adquisición y expropiación, ocupación temporal y demolición de inmuebles, imposición de servidumbres, solución de conflictos moratoria o refinanciación de deudas, incentivos de diverso orden para la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo, administración y destinación de donaciones y autorización, control vigilancia e inversión de los bienes donados. También se dará aplicación por parte de las autoridades competentes a lo dispuesto en el tema del trámite aplicable a las importaciones de las donaciones destinadas a los damnificados de situaciones de calamidad pública. Entre otras medidas tendientes a superar o conjurar la situación de calamidad pública.

Por lo anterior y en consideración a las disposiciones normativas expedidas por las autoridades del nivel nacional, así como las de nivel departamental y previo concepto favorable del consejo (sic) municipal de gestión del riesgo se hace necesario de forma inmediata y prioritaria la declaración de la calamidad pública en la jurisdicción del municipio de Gama.

Por lo anterior, el alcalde municipal de GAMA - CUNDINAMARCA,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. DECLARAR la situación de **CALAMIDAD PÚBLICA** en la jurisdicción del municipio de Gama conforme a lo dispuesto en la parte considerativa del presente acto, para adelantar acciones de preparación para la respuesta y recuperación frente al brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19

ARTÍCULO SEGUNDO. El consejo municipal de gestión del riesgo de desastres y la secretaria de gobierno elaboraran el PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO para la respuesta y recuperación, que permitan la atención y mitigación de los efectos adversos que ocasione el ingreso del brote de la enfermedad por coronavirus COVID – 19 el cual será de obligatorio cumplimiento por entidades públicas y privadas que deban concurrir en su cumplimiento.

PARÁGRAFO. El plan de acción específico integrara acciones requeridas, fuentes de recursos y dependencias responsables de su ejecución para atender de forma eficiente la emergencia de salud pública. El seguimiento a nivel municipal de la ejecución del plan de acción específico le corresponderá al CONSEJO MUNICIPAL DE GESTION DEL RIESGO.

ARTÍCULO TERCERO. En el territorio del Municipio de Gama se dará aplicación al régimen normativo regulados (sic) en los artículos 65 y siguientes de la ley 1523 de 2012.

ARTÍCULO CUARTO. Deben entenderse para efectos del presente acto como personas damnificadas aquellas que hayan sufrido grave daño directamente asociado al brote por la enfermedad por coronavirus COVID-19 en el municipio de Gama, por afectación en su salud o muerte de algún integrante de su núcleo familiar y certificadas como tal por el Departamento de Cundinamarca a través del registro único de damnificados.

ARTÍCULO QUINTO. Debe entenderse para efectos del presente decreto como personas afectadas aquellas que sufran efectos adversos indirectos o secundarios asociados al brote por la enfermedad por coronavirus COVID-19 en el municipio de Gama, como deficiencias en la prestación de servicios públicos, en el normal desarrollo del comercio o en el trabajo, así como por aislamiento temporal de la población entre otras considerándose como personas diferentes a los damnificados.

ARTÍCULO SEXTO. El gobierno municipal de requerirse realizará los traslados presupuestales necesarios para atender la situación de calamidad pública desde los recursos de gestión de riesgo y desde el presupuesto central del municipio de Gama.

ARTÍCULO SÉPTIMO. *La estación de policía del municipio deberá acompañar a las autoridades sanitarias para la verificación del acatamiento de las medidas sanitarias preventivas establecidas en la resolución 380 de 2020 del ministerio de salud y protección social.*

ARTÍCULO OCTAVO. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y por el término de seis (6) meses prorrogables por el mismo término una vez evaluado el plan de acción específico y previo concepto favorable del consejo municipal de gestión del riesgo.*

PARÁGRAFO PRIMERO. *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 de la ley 1523 de 2012 el alcalde cumplido el termino de seis (6) meses decretara el retorno a la normalidad o en su defecto prorrogara hasta por el mismo término la situación de calamidad pública previo concepto favorable del consejo municipal de gestión del riesgo.*

ARTÍCULO NOVENO: *Las medidas administrativas lineamientos y recomendaciones adoptadas mediante decretos 019 y 020 de 2020 seguirán vigentes en las condiciones y términos de los mencionados decretos.*

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Expedido en el despacho de la Alcaldía Municipal de Gama, a los diecisiete (17) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

JUAN PABLO LINARES GÓMEZ
Alcalde Municipal"

(mayúsculas fijas, negrillas de los epígrafes y tipos mixtos de letra del original – negrillas adicionales de la Sala).

Del texto antes transcrito es claro e inequívoco lo siguiente:

- 1) El objeto y razón de ser del acto administrativo que ha sido remitido para revisión es la **declaración de calamidad pública en el municipio y consecuentemente la adopción de un conjunto de medidas y órdenes para afrontarla** en la condición de **autoridad de policía** que legítimamente lo es según lo preceptuado expresamente en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución, desarrolladas en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), 91 de la Ley 136

de 1994² modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012³ en consonancia con la Ley 1523 de 2012⁴, con el fin de preservar las condiciones de sanidad y de salud de los habitantes del municipio, como quiera que la **salubridad pública**, como factor integrante que es del **orden público**, se encuentra seria y gravemente amenazada por el hecho de haber hecho irrupción una pandemia de carácter global o mundial por razón de desatarse un virus denominado genéricamente “Coronavirus” y específicamente “Covid-19” el cual hizo presencia en el territorio nacional.

2) En ese contexto de competencias y facultades de orden constitucional y legal asignadas a los alcaldes municipales el primer mandatario del municipio de Gama adoptó unas precisas medidas con la finalidad específica antes referida y que corresponden a las contenidas en los artículos primero a noveno de la parte resolutive del citado decreto.

3) Para el efecto invocó muy especialmente como fundamento para tales decisiones estas razones de hecho y de derecho:

a) Según lo preceptuado en el artículo 2 de la Constitución Política es deber de las autoridades proteger la vida y bienes de los habitantes del territorio nacional, y que en ese sentido la atención en salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, lo cual a su vez armoniza con lo dispuesto en la ley que adoptó la política pública de atención de emergencias y desastres en la que se confieren facultades a las autoridades sobre esa precisa materia.

² Por la cual se dictan normas para la modernización de la organización y funcionamiento de los municipios.

³ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios.

⁴ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

b) La Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo del año en curso como “*pandemia*” la aparición y propagación del coronavirus Covid-19 e instó a los Estados a adoptar acciones para mitigar el contagio.

c) El 12 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró *emergencia sanitaria en todo el territorio nacional* como consecuencia de la propagación del coronavirus covid-19⁵.

d) En esa misma fecha el gobernador de Cundinamarca declaró una situación de *alerta amarilla* en el departamento por razón de la pandemia y adoptó un conjunto de medidas y recomendaciones para la contención de esta⁶ y lo propio hizo el alcalde respecto del territorio de su jurisdicción⁷, lo cual pocos días después fue adicionado por el gobernador con la *declaración de calamidad pública en toda la jurisdicción del departamento por esa precisa y misma causa*⁸.

e) El artículo 57 de la Ley 1523 de 2012 faculta expresamente a los alcaldes y a los gobernadores para declarar en el territorio de sus respectivas jurisdicciones, previo concepto de los consejos municipales, distritales o departamentales de gestión del riesgo, según sea el caso, la situación de calamidad pública con el fin de afrontar las condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura , los medios de subsistencia o la prestación de servicios que causen daños o pérdidas humanas, materiales o económicas o ambientales en un marco de alteración intensa, grave y extendida de existencia de la población por razón, entre otras fuentes, de causas naturales (artículo 58 *ibidem*), lo cual fue

⁵ Es un hecho notorio que en desarrollo de tal declaratoria el ministerio del ramo adoptó un conjunto de medidas sanitarias, un plan de contingencia, medidas de aislamiento y cuarentena, sanciones a la inobservancia de las medidas y ordenó implementar una cultura de prevención vital y minimización del riesgo.

⁶ Decreto departamental 137 de 12 marzo de 2020.

⁷ Decreto municipal 019 de 2020.

⁸ Decreto departamental 140 de 16 de marzo de 2020.

precisamente determinado y calificado para el caso del municipio de Gama por el consejo municipal de gestión del riesgo el 17 de marzo de 2020, lo que habilitó la declaración de calamidad pública para esa entidad territorial.

f) Con base en esa competencia y específicas circunstancias el alcalde igualmente hizo invocación de lo dispuesto muy especialmente en los artículos 65 y 66 de la ya citada ley 1523 de 2012 para la aplicación de normas especiales o excepcionales en diversas materias de la actividad y gestión administrativas tales como contratación, empréstitos, control fiscal y otras, sin perjuicio, además, de las normas que sobre contratación estatal para los casos de urgencia manifiesta consagran los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 cuya pertinencia, condiciones y forma de aplicación deben ser examinados por el juez competente a través de los medios idóneos jurisdiccionales de control preestablecidos para cada evento en el ordenamiento jurídico y con el cumplimiento de los presupuestos que se exigen para el efecto.

f) En ese contexto fáctico, normativo y de regulación estimó preciso adoptar medidas extraordinarias, provisionales y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación en la jurisdicción del municipio de Gama (Cundinamarca), las cuales se explicitaron en los artículos primero a noveno de la parte resolutive del decreto ahora objeto de examen.

Por consiguiente, es perfectamente claro que las medidas contenidas en el Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 fueron expedidas por el alcalde municipal de Gama en ***ejercicio de expresas facultades propias de policía*** con el propósito específico de preservar y asegurar el orden público en el territorio de su jurisdicción en cuanto tiene que ver con las condiciones de *salubridad pública* que, en los términos de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1801 de 2016 es uno de los cuatro factores o elementos que lo

componen⁹, todo en ello en armonía con lo definido sobre esa materia por la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁰ y del Consejo de Estado¹¹, atribuciones que por motivo de la declaración del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica no fueron objeto de derogación ni de suspensión, como tampoco son incompatibles por cuanto para el momento de expedición del Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 por el alcalde municipal de Gama tan solo se había proferido el Decreto 417 que declaró dicho estado de excepción, cuya parte dispositiva tan solo se limitó a hacer tal declaración, nada más.

En ese sentido es especialmente relevante precisar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 es atribución del alcalde, en la condición de primera autoridad de policía en el municipio, *“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”*, y en ese marco en los artículos 14¹² y 202¹³ del mencionado código se le asignan unas expresas y precisas facultades.

⁹ Los otros tres son las condiciones de seguridad y tranquilidad públicas y la preservación ambiental.

¹⁰ Véanse por ejemplo, entre otras, las sentencia C-045 de 1996, C-366 de 1996, C-813 de 2014, C-225 de 2017 y C-128 de 2018.

¹¹ Véanse, entre otras providencias, el auto de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa, expediente 20016-0122 (57.650), y el auto de 27 de julio de 2006 de la Sección Primera del Consejo de Estado, MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, expediente 2003-1229-01.

¹² **“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*

4) En ese ámbito de motivación es determinante para este caso advertir y destacar que en modo alguno y en ninguna parte del texto del acto el alcalde municipal de Gama refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado mediante el *Decreto 417 de 17 de marzo de 2020* -en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política- “*el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario a partir de la publicación de dicho decreto*”, cuya causa fue la situación de pandemia global del Covid-19 que hizo presencia en el territorio colombiano, por cuanto para ese momento aquellos aún no habían sido emitidos, punto este sobre el cual es especialmente relevante precisar que fue con posterioridad a la fecha de expedición del Decreto 021 de 17 de marzo de 2020 por el alcalde municipal de Gama que el Gobierno Nacional dictó un conjunto de decretos legislativos para dotar tanto a la administración nacional como a los alcaldes municipales y gobernadores departamentales de variadas, extraordinarias y especiales atribuciones para instrumentar y fortalecer la acción administrativa dirigida a afrontar de una manera más eficaz y eficiente la situación de emergencia sanitaria desatada por la pandemia del denominado Covid-19, por lo tanto es totalmente evidente que, como para el día 17 de marzo de 2020 aún no se habían expedido tales decretos legislativos, por sustracción de materia la base normativa de competencias ejercidas por el alcalde de Gama

Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.” (negritas adicionales).

¹³ “**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 (...)” (resalta la Sala).

(Cundinamarca) no fue otra que la existente para ese momento en la legislación ordinaria.

Es más, en el ya explicado marco de regulación constitucional y legal existente sobre la materia las medidas adoptadas por el ejecutivo municipal en el Decreto 021 de 17 de marzo de 2020 bien podrían haber sido expedidas sin que se hubiese decretado el mencionado estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional.

5) De otra parte, se anota que el agente del Ministerio Público Delegado ante el Tribunal y asignado al despacho judicial conductor del proceso luego de hacer unos comentarios sobre del Estado Social de Derecho, los estados de excepción y del control inmediato de legalidad, conceptuó que el decreto objeto de examen no es susceptible de dicho medio de control jurisdiccional por no haber sido expedido en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos del estado de excepción declarado por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 sino, en el marco de la situación de emergencia sanitaria decretada por el ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución número 385 de 12 marzo de 2020, aunque, a renglón seguido, en forma ambivalente y extraña, a título de hipótesis manifestó que si esa situación se tomara como estado de excepción dicho acto debería ser declarado ilegal por exceder las competencias asignadas.

3. Conclusión

En las circunstancias antes analizadas debe concluirse, sin hesitación alguna, que en relación concreta con el Decreto 021 de 17 de marzo de 2020 proferido por el alcalde municipal de Gama (Cundinamarca) es manifiestamente improcedente que dicho acto administrativo pueda ser objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto, se reitera, aquel no fue dictado con fundamento ni

en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias por él asumidas una vez que declaró el mencionado estado de emergencia económica, social y ecológica.

Sin perjuicio de que lo anterior es más que suficiente para arribar a la conclusión antes consignada, al respecto es pertinente subrayar lo siguiente:

1) En la forma y términos en los que el legislador concibió, consagró y definió el denominado medio de control jurisdiccional inmediato de legalidad en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como ya se explicó en precedencia, solo es procedente y por tanto aplicable a los actos de contenido general que profieran las autoridades en ejercicio de función administrativa y de modo concurrente e indefectible *“en desarrollo de los decretos legislativos de los estados de excepción”*, condición *sine qua non* esta última que no se cumple en este caso.

2) Esa segunda condición concurrente y necesaria para la procedencia del control inmediato de legalidad no consiste simple o genéricamente que se trate de actos dictados dentro de los estados de excepción sino, se repite una vez más, *“en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante tales estaos de excepción”*, esa es una expresa e inequívoca exigencia que el legislador estableció a partir de la aprobación en el año 1997 de la ley que precisamente regula los estados de excepción y que luego reiteró en el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo expedido en el año 2011.

3) En la concepción y principalística que inspira y nutre la fórmula jurídico-política del Estado Social de Derecho sobre la cual el constituyente del año 1991 reorganizó la estructura y funcionamiento del Estado Colombiano

(artículo 1 constitucional), el poder público solo puede ser ejercido por las autoridades expresamente designadas para ello y en los términos que la Constitución establece (artículo 3 *ibidem*), por manera que la determinación de las competencias -especialmente en los sistemas jurídicos escritos como lo es fundamentalmente el nuestro- es un asunto que debe estar previa y expresamente consagrado en la ley tal como lo ordena el artículo 122 superior en cuanto de asignación de funciones se trata, por consiguiente en esta concepción no es válido ni posible predicar o deducir la existencia de una determinada competencia por la vía de una interpretación extensiva ni analógica de la ley y mucho menos fundada o guiada en motivos de conveniencia u oportunidad, como quiera que la competencia de las autoridades y particularmente la del juez es un asunto de definición legal, esta es una conquista inquebrantable y una regla de oro y universal del Estado de Derecho.

4) Lo anterior no significa, en modo alguno, que en nuestro ordenamiento jurídico todos aquellos otros actos administrativos de contenido general que expidan las autoridades en tiempos de los estados de excepción carezcan o estén exentos de control jurisdiccional porque, para ellos aquel tiene previstos otros medios de control idóneos también de naturaleza jurisdiccional como lo son por ejemplo, en tratándose de modo particular para los actos del orden municipal y más exactamente para los que expiden los alcaldes municipales, los siguientes: a) el de *simple nulidad* contemplado en el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, b) el de *nulidad y restablecimiento del derecho* consagrado el artículo 138 *ibidem* cuando produzca efectos particulares y lesione derechos de carácter personal o subjetivo, y c) el control *por vía de observaciones* por parte del respectivo gobernador departamental en relación con los actos de los alcaldes municipales según lo regulado en los artículos 151 numeral 5 *ibidem* y 94 numeral 8 del Decreto-ley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental).

En consecuencia en aplicación de la regla de competencia expresa y clara contenida en el artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en consonancia con lo dispuesto en los artículos 151 numeral 14 y 243 de ese mismo cuerpo normativo procesal y así precisada por la Sala Plena de la Corporación en sesión extraordinaria del día 31 de marzo del año en curso, debe declararse improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por ende abstenerse el tribunal de asumir dicho control a través de una decisión de fondo respecto del Decreto número 021 del 17 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Gama (Cundinamarca).

Finalmente, en sesión extraordinaria de la Sala Plena del Tribunal llevada a cabo el día 30 de marzo del año en curso se determinó que para efectos del trámite del denominado *control inmediato de legalidad* de los actos administrativos generales dictados por gobernadores y alcaldes en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020 y previsto en los artículos 136 y 151 numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por razones de economía y celeridad procesales las sentencias serán suscritas por la Presidenta del Tribunal y el respectivo magistrado ponente del proceso, acompañada la providencia de una certificación expedida por aquella acerca de los magistrados que participaron en la adopción de la decisión lo mismo que de la relación de las aclaraciones y salvamentos de voto emitidos por los integrantes de la corporación en cada caso.

FALLA :

1°) Declárase improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por tanto **abstiénesse** el tribunal de emitir en aplicación de

ese medio de control jurisdiccional un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad del Decreto número 021 del 17 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Gama (Cundinamarca).

2º) En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, en los Acuerdos números PCSJA20-11532 y PCSJA20-11546 del 11 y 25 de abril de 2020 y PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, y las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por conducto de la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica al alcalde municipal de Gama (Cundinamarca) en la dirección electrónica “contactenos@gama-cundinamarca.gov.co” y al Procurador 10 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la dirección electrónica que obra en el proceso.

3º) Publíquese esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público en la sección y enlaces específicos dispuestos para el efecto, lo mismo que en la página electrónica oficial del municipio de Gama (Cundinamarca) “www.gama-cundinamarca.gov.co”.

4º) Ejecutoriada esta providencia **archívese** el expediente, con las respectivas constancias de secretaría.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta del Tribunal



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado Ponente