

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**



Bogotá, D. C., diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADO PONENTE: Dr. CERVELEÓN PADILLA LINARES

PROCESO No.: 25000-23-15-000-2020-00492-00.

AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE VENECIA.

ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 30 DEL 24 DE MARZO DE 2020.

ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

En razón a que la ponencia inicial de decisión sometida a consideración de la Sala Plena de la corporación no fue aprobada, procede la Sala ahora 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 a la magistrada sustanciadora del proceso.

1. ANTECEDENTES

1.1. Acto sometido a control.

La alcaldesa del municipio de Venecia expidió el Decreto No. 30 del 24 de marzo de 2020. Dentro de los considerandos del decreto sometido a revisión se destaca la referencia a los artículos 1, 2, 29, 209 y 315 de la Constitución Política, la Ley 1523 de 2012 (artículos 1 y 30) y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (artículos 14 y 202). Asimismo, señaló que el Gobierno Nacional, mediante los Decretos 420 de 18 de marzo de 2020 y 457 de 22 de marzo de 2020, impartió instrucciones relacionadas con la expedición de normas en materia de orden público, aislamiento preventivo obligatorio y movilidad.

Sumado a lo anterior, también hizo referencia al Decreto 137 del 12 de marzo de 2020, por medio del cual el gobernador del departamento de Cundinamarca

decretó la alerta amarilla en todo el departamento; y, mediante el Decreto 140 de 2020, se declaró la calamidad pública y se dictaron otras disposiciones.

Bajo estas consideraciones, la parte resolutive del decreto objeto de control es del siguiente tenor:

« **DECRETA:**

ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Venecia Cundinamarca, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 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 nacional, con las excepciones previstas en el artículo 2 del presente Decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO. GARANTÍAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho de la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, la alcaldesa municipal, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia del personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud -OPS. Y de todas las organizaciones internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud pública y privados.
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías

en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación del servicio de salud.

8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
9. Los servicios funerarios, entierro y cremaciones.
10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (I) insumos para producir bienes de primera necesidad; (II) bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario, consumo en la población-, (III) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionadas con la producción de estos bienes.
11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos- fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas, productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento del centro de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riesgo mayor y menor para el abastecimiento de agua potable y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.
12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas, minoristas, mercados al detal como establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, podrán comercializar sus productos mediante plataforma de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.
13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.
14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el estado colombiano, estrictamente para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria, por causa del Coronavirus COVID-19.
15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.
16. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.
17. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras sólo podrán prestar servicios sus huéspedes.
18. Las actividades de la industria hotelera para atender huéspedes,

estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

19. El funcionamiento de la infraestructura crítica, computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.
20. El funcionamiento y operación de los centros de llamada, los centros de contacto, los centros de soporte técnico y los centros de procedimiento de datos, que presenten servicios en el Municipio de Venecia y de las plataformas de comercio electrónico.
21. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, empresas que prestan el servicio de aseo en entidades públicas y privadas.
22. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (I) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (II) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación de gas natural y gas licuado de petróleo -GLP. (III) el servicio de internet y telefonía.
23. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales
24. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de medios de comunicación.
25. El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población del municipio de Venecia -en virtud de programas sociales del Estado.
26. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.
27. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales por su estado de avance de obras o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieren de acciones de fortalecimiento estructural.
28. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicas y privadas; beneficios económicos, periódicos, sociales BEPS- y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de seguridad social y protección social.
29. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones públicas y privadas para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
30. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para

prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

PARÁGRAFO PRIMERO: Las personas que desarrollan las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral dos (2) y tres (3).

PARÁGRAFO TERCERO: Cuando una persona relacionada en el numeral 4 deba salir de su hogar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañada de una persona que le sirva de apoyo.

PARÁGRAFO CUARTO: Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas, animales de compañía y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar, podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

PARÁGRAFO QUINTO: Las excepciones que se den de manera adicional se consideren necesarias adicional por parte de la Alcaldesa Municipal deberán ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del interior.

ARTÍCULO TERCERO: MOVILIDAD- se garantizará el servicio público terrestre, servicios postales y distribución de paquetería en el municipio, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el anterior artículo.

ARTÍCULO CUARTO: PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y en establecimientos de comercio, a partir de la vigencia de este decreto y hasta el domingo 12 de abril de 2020. No quedará prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO QUINTO: GARANTIZAR durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID-19, la prestación de servicios administrativos esenciales en el Municipio de Venecia. Para el efecto, los servidores públicos que deban prestar estos servicios de manera continua e ininterrumpida a la comunidad durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID 19, quedan autorizados para ingresar al centro administrativo municipal, para atender eventos en los que sea absolutamente necesaria la intervención personalizada del funcionario.

En los eventos en los que estos servidores públicos deban prestar el servicio de manera personalizada o en las instalaciones del centro administrativo municipal, se deberán observar las siguientes medidas de seguridad:

1. Solamente podrá ingresar una persona por dependencia autorizada.

2. Solamente podrá ingresar un usuario por dependencia.
3. Se prohíbe el ingreso de menores de edad y mayores de 60 años.
4. Para el ingreso a la Alcaldía Municipal, cada persona deberá hacer uso del lavamanos y lavarse las manos con abundante agua y jabón al menos durante treinta (30) segundos.
5. Los servidores públicos que deban ingresar a la Alcaldía Municipal deberán utilizar tapabocas y guantes desechables. Estos últimos tendrán un uso.
6. Al ingreso a la dependencia correspondiente, el servidor público deberá mantener ventilado su sitio de trabajo, desinfectar los elementos de trabajo y lavarse las manos al menos durante treinta (30) segundos cada dos (2) horas.

ARTÍCULO SEXTO: AUTORIZAR durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID 19, cuando la alcaldesa Municipal requiera, solicite la presencia de los Secretarios de despacho, funcionarios públicos y contratistas, con el fin de adoptar medidas para la eficaz y eficiente marcha de la administración Municipal, para tal efecto, igualmente deberá observar las medidas de seguridad de qué trata el artículo quinto de este acto.

ARTÍCULO SÉPTIMO: AUTORIZAR durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID-19, el ingreso a la Secretaría de Hacienda, una vez por semana y/o cuando se requiera su presencia, al jefe de la cartera, para efectuar los pagos que deban realizarse por medios electrónicos y determinar acciones presupuestales y financieras durante la cuarentena nacional. Para tal efecto, igualmente deberá observar las medidas de seguridad de qué trata el artículo quinto de este acto.

ARTÍCULO OCTAVO: AUTORIZAR durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID-19, el teletrabajo para servidores públicos y contratistas de la Alcaldía del Municipio de Venecia, durante el periodo de cuarentena nacional. Para tales efectos, se adoptan las siguientes medidas:

1. Cada secretario de despacho creará un grupo de WhatsApp con los servidores públicos y contratistas de su dependencia, para la coordinación diaria de actividades.
2. Los servidores públicos de la administración municipal, deberán prestar sus servicios desde sus hogares, teletrabajando en los horarios habituales de trabajo, esto es, desde las 8:00 a.m. a 1:00 p.m. y desde las 2:00 p.m. hasta las 6:00 p.m. de lunes a viernes. Deberán llevar el registro diario de sus actividades semanales a sus supervisores mediante correo electrónico, a fin de que se guarde registro y se lleve trazabilidad de su trabajo.

ARTÍCULO NOVENO: NOMINA. La Secretaría General y de Gobierno garantizará la liquidación oportuna de la nómina y su presentación por medios electrónicos a la Secretaría de Hacienda, para proceder a su pago oportuno, a fin de que los empleados de la entidad cuenten con el flujo de recursos para proveerse.

ARTÍCULO DÉCIMO: PAGO A CONTRATISTA: Durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID-19, la recepción de cuentas de contratistas se hará en los periodos pactados en los respectivos contratos, a través del correo electrónico institucional del respectivo supervisor contractual, quién procederá en un término prudencial a certificar o rehusar las actividades. En el primer caso, mediante correo electrónico remitirá la cuenta respectiva a la Secretaría de Hacienda para que se proceda a su pago. En el segundo pago, la devolverá al contratista para que se ajuste o se corrija según requiera e iniciar nuevamente el trámite para pago.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: CONTROL DEL TELETRABAJO. el Secretario General y de Gobierno, quedará a cargo de adoptar e implementar las medidas de control general del teletrabajo y de supervisar la adecuada prestación de servicios a cargo de la entidad, habida cuenta de sus atribuciones como jefe personal.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: SUSPENSIÓN DE CONTRATOS. El Secretario de Planeación y Obras Públicas, deberá gestionar y resolver el día 24 de marzo de 2020, la suspensión de los contratos de obra, consultoría e interventoría que se hallan en ejecución, de la forma dispuesta por Colombia Compra Eficiente, durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID-19.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: 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 y a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: VIGENCIA DE LAS MEDIDAS: - Estas medidas estarán vigentes durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID-19, que inicialmente será desde el miércoles 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020. Podrá prorrogarse según evolucione la situación. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el decreto 28 del 19 de marzo 2020.

PUBLÍQUESE COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en el despacho de la Señora Alcaldesa Municipal de Venecia
Cundinamarca, el día veinticuatro (24) de marzo de 2020.

LUZ ARELYS ARIZA LAITON
ALCALDESA MUNICIPAL».

1.2. Actuación procesal surtida.

Mediante auto del 3 de abril de 2020, se avocó el conocimiento del asunto pero únicamente respecto de las medidas administrativas de carácter general, es decir, dejando de lado el conocimiento de aquellas disposiciones dictadas en ejercicio de precisas funciones policivas; ordenó la fijación en lista por el término de diez días para que los ciudadanos, universidades, entidades públicas, organizaciones privadas o colectivos profesionales intervengan para defender o impugnar la legalidad del Decreto No. 30 de 2020; corrió traslado al Agente del Ministerio Público, para que emita concepto y, por último, ordenó pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

1.3. Intervención del Ministerio Público.

El Agente del Ministerio Público manifestó que el Decreto No. 30 del 24 de marzo de 2020, proferido por alcaldesa municipal de Venecia, guarda correspondencia con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 457 de 2020.

Asimismo, señaló que el decreto *sub examine* cumple con el requisito de proporcionalidad, en tanto se observa los hechos y necesidades apremiantes del municipio para atender la pandemia del COVID-19, y las razones por las cuales se adoptan diversas medidas relacionadas con la movilidad y las labores productivas.

Por las razones expuestas, conceptuó que el Decreto No. 30 del 24 de marzo de 2020, se encuentra ajustado a derecho.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 151-14 del CPACA, en concordancia con el artículo 185 ibidem, corresponde a la Sala Plena de los Tribunales Administrativos ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades territoriales departamentales y municipales, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, cuya competencia corresponde al tribunal del lugar donde se expida el acto.

2.2. Aspectos relevantes del control inmediato de legalidad.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en consonancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹, define el contenido y alcance del denominado 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.». (Negritas para denotar).

Del canon arriba transcrito se desprende que el control inmediato de legalidad procede única y exclusivamente sobre los actos administrativos que cumplan los siguientes requisitos, a saber: **I)** que se trate de actos administrativos de contenido general; **II)** que hayan sido dictados en ejercicio de la función administrativa; y **III)**

¹ «Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia».

que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

El Consejo de Estado al estudiar la procedibilidad del control inmediato de legalidad, ha clasificado los requisitos en tres (3) factores de competencia², así: **i) factor subjetivo de autoría** que, para la competencia del Tribunal Administrativo, debe ser una entidad territorial; **ii) factor de objeto**, que sean actos administrativos de carácter general; y **iii) factor de motivación o causa**, que se dicten en ejercicio de la función administrativa y se expidan en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

A su vez, el profesor y tratadista ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO, en su estudio COMENTARIOS AL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO³, expone:

«El control recae sobre *[l]as 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*, lo que significa cualquier clase de acto administrativo de contenido general expedido con base en los decretos legislativos que se hubieren expedido por el Gobierno Nacional utilizando las facultades constitucionales de los estados de excepción. **La sentencia deberá analizar la legalidad de estos actos administrativos, frente a la Constitución Política, la ley, y en especial los decretos legislativos que pretenden desarrollar y reglamentar. (...)**». (Negrillas fuera del texto original).

Se sigue de lo anterior que la finalidad del control inmediato de legalidad no es otra que la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio. Pues, el estado de emergencia no puede convertirse en un instrumento dirigido al desconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, al irrespeto de las reglas del derecho internacional humanitario, y mucho menos a la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, o a la supresión y/o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación y de juzgamiento.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 4, auto del 31 de marzo de 2020, Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00950-00, C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

³ARBOLEDA PERDOMO Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Legis S.A. Segunda Edición. Sexta reimpresión, abril 2014. págs. 223 y 224.

Fue así como el artículo 215 Constitucional estatuyó diferentes mecanismos tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse la decisión a través de la cual se declara el estado de emergencia, así como los decretos legislativos y reglamentarios que se expidan para la concreción de las medidas adoptadas para conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. De manera tal que se debe analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

De otra parte, en cuanto a las características sustanciales y procesales del control inmediato de legalidad, la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 5 de marzo de 2012⁴, agrupó aquellas que de tiempo atrás esa Corporación ha definido, así:

«En oportunidades anteriores, la Sala⁵ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

⁴ Consejo de Estado; Sala Plena de lo contencioso administrativo; C.P.: Hugo Fernando Bastidas Barcenás; sentencia del 5 de marzo de 2012; Rad.: 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA); Actor: Gobierno Nacional.

⁵ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.». (Negrillas para denotar).

Asimismo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que **la sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa**, porque si bien se efectúa un control integral del acto, no se puede desconocer la complejidad que caracteriza al ordenamiento jurídico. Por lo tanto, posteriormente, el acto administrativo de carácter general sometido al control inmediato de legalidad puede ser demandado a través del medio de control de simple nulidad, siempre y cuando se alegue la violación de normas diferentes a las estudiadas en el control inmediato de legalidad⁶.

2.3. Procedibilidad del control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 30 de 2020.

Precisa la Sala que el acto sometido a revisión (Decreto No. 30 de 2020) fue dictado por la alcaldesa de Venecia, a través del cual dispuso diferentes tipos de medidas administrativas generales, con el fin de salvaguardar la salubridad pública dentro del territorio municipal. Por lo tanto, cumple con el factor subjetivo de autoría, este es, fue proferido por una entidad territorial, como lo es el municipio en los términos del artículo 286 Superior. Asimismo, cumple con el factor objetivo, es decir, es un acto administrativo de carácter general⁷.

En relación con el factor de motivación o causa, se advierte que este comprende dos elementos: **i)** que se ejerza en ejercicio de la función administrativa;

⁶ En la sentencia del 5 de marzo de 2012, Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), se recordó la sentencia del 23 de noviembre de 2010, Radicación No. 2010-00196, C. P. Ruth Stella Correa Palacio, en la cual se precisó la característica de la sentencia de hacer tránsito a cosa juzgada relativa, en los siguientes términos: "Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma." (Negrillas originales).

⁷ El acto administrativo se define como aquella manifestación unilateral de la voluntad de la Administración que crea, modifica o extingue la situación jurídica de una persona o, de un grupo determinado o indeterminado de personas. Así, se destaca que los actos administrativos pueden ser de carácter general o, de carácter particular y concreto, los cuales se diferencian teniendo en cuenta la indeterminación de los sujetos afectados por la decisión administrativa.

y **ii)** que la medida se adopte en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción.

El artículo 209 de la Constitución Política hace referencia a la función administrativa, en los siguientes términos:

«**ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley».

Por su parte, el Consejo de Estado en reciente sentencia del 11 de mayo de 2020⁸, enfatizó sobre la función administrativa lo siguiente:

«Amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de «función administrativa» elaboradas por la jurisprudencia y la doctrina especializada, y por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, la Sala entiende que de manera general, **«función administrativa» es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones**» (Se destaca).

Por lo anterior, se colige que el Decreto No. 188 de 2020, cumple con el requisito de haberse dictado en el ejercicio de la función administrativa. Ahora bien, frente al segundo de los elementos que integran el factor de motivación o causa, este es, si las medidas adoptadas fueron en **desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción**, se hace necesario señalar el acto objeto de revisión dispuso diferentes tipos de medidas administrativas, las cuales se agrupan así: **i)** las relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio, la movilidad y la prohibición de consumo de bebidas embriagantes (contenidas entre los artículos 1 al 4); **ii)** las relacionadas con garantizar la continuidad en la prestación de servicios administrativos esenciales del municipio de Venecia (Cundinamarca), bajo estrictos protocolos de bioseguridad, el uso de medios tecnológicos y el fomento por el teletrabajo (contenidas entre los

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 10, Sentencia del 11 de mayo de 2020, Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

artículos 5 al 11); **iii)** la relacionada con la suspensión de los contratos de obra, consultoría e interventoría que se hallen en ejecución, de la forma dispuesta por Colombia Compra Eficiente (contenida en el artículo 12); y **iv)** la relacionada con la imposición de la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y las multas establecidas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

Además, se observa que el decreto *sub examine* señaló como fundamentos normativos los artículos 1, 2, 29, 209 y 315 de la Constitución Política, la Ley 1523 de 2012 (artículos 1 y 30) y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (artículos 14 y 202). Asimismo, hizo referencia a los Decretos 420 de 18 de marzo de 2020 y 457 de 22 de marzo de 2020, expedidos por el Gobierno Nacional durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Visto entonces la normativa que sustenta el decreto objeto de revisión, y atendiendo que la misma sólo se refiere a los Decretos 420 de 18 de marzo de 2020 y 457 de 22 de marzo de 2020, los cuales no tienen el carácter de legislativos, según lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020⁹, debe la Sala entrar a analizar si el acto objeto de revisión fue dictado en desarrollo de alguno de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con posterioridad a la declaratoria del Estado de Emergencia producto del Decreto 417 de 2020; pues, dicho requisito, según el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, constituye un presupuesto *sine qua non* para la procedencia del denominado control inmediato de legalidad.

Así pues, con el fin de determinar si el Decreto No. 30 de 2020 fue expedido en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, resulta menester, en primer lugar, advertir que la Corte Constitucional ha precisado que la Constitución Política establece dos clases de decretos legislativos en los estados de excepción, a saber: los declarativos del estado de excepción y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales¹⁰. De manera que cada uno de ellos tiene sus propias particularidades específicas, pues, por un lado, el decreto declarativo se limita a exponer los presupuestos fácticos, valorativo y de insuficiencia de los medios ordinarios para conjurar la situación de anormalidad; al

9 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

10 Ver la sentencia C-802 de 2002.

paso que los decretos que desarrollan las facultades excepcionales tienen como finalidad adoptar las medidas extraordinarias destinadas exclusivamente a superar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Esa diferencia entre los decretos declarativos y los que desarrollan las facultades excepcionales, permiten aclarar que el control inmediato de legalidad recae únicamente sobre las medidas generales que desarrollen los decretos con fuerza de ley expedidos con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción, es decir, sobre los actos de contenido general que sean dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos que adoptan los remedios destinados exclusivamente a conjurar la crisis, pues la simple declaratoria del estado de excepción no conlleva *per se* derogación o modificación alguna de normativa ordinaria existente. Estos razonamientos encuentran aún mayor respaldo en lo manifestado por el Consejo de Estado, Sala Once Especial de Decisión, en auto del 29 de abril de 2020¹¹, que sobre el particular señaló:

«De conformidad con el artículo 136 del CPACA, el control inmediato de legalidad en cabeza del Consejo de Estado recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas por autoridades del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los estados de excepción.

Así las cosas, el alcance de la mencionada disposición, en lo que hace relación con la competencia del Consejo de Estado para asumir el control inmediato de legalidad, es que solo recae respecto de los actos administrativos generales expedidos por las autoridades del orden nacional que incorporen medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa, **cuando ella se expidan con la finalidad de reglamentar un decreto de desarrollo en cualquiera de los estados de excepción, lo que no se puede predicar de los actos declaratorios.**

(...)

Acorde con lo anterior, **la referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República, con la firma de los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no habilita el control inmediato de legalidad, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de la declaratoria se deberá dictar decretos con fuerza de ley (medidas),**

¹¹ Consejo de Estado; Sala Once Especial de Decisión; Auto del 29 de abril de 2020; C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; proferido dentro de la radicación número: 11001-03-15-000-2020-00995-00; Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 607 del 24 de marzo de 2020.

destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control.» (Negrillas fuera del texto original).

Sumado a lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020, declaró exequible el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, señalando que, con ocasión a la declaratoria del estado de emergencia, el Gobierno Nacional expidió las medidas legislativas de desarrollo, destinadas exclusivamente a solucionar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos, reiterándose así la distinción que existe entre ambos tipos de decretos legislativos (esto es, el que declara el estado de excepción y el que desarrolla las facultades excepcionales). Para una mayor claridad, se transcriben algunos apartes de la citada sentencia de constitucionalidad, así:

«Debe indicarse que el decreto matriz anuncia en términos generales tres grandes tipos de medidas: principalmente de orden económico y social, y algunas de salud pública, lo cual en principio obedece a las medidas de confinación, distanciamiento social, cuarentena, entre otras, que al ocasionar la interrupción de las dinámicas económicas y sociales cotidianas, terminan por impactar negativamente buena parte de la economía, afectando la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes que ven reducidos o suprimidos sus ingresos. En el **ANEXO 8** se registra el listado de decretos de desarrollo expedidos.

126. Para la Corte la *validez de las medidas legislativas de desarrollo que se expidan dependerá ab initio de que satisfagan las exigencias propias del artículo 215 de la Constitución, esto es, que estén destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*, además que se refieran a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. **De este modo, las medidas legislativas de desarrollo que se profieran, además de estar dirigidas de manera exclusiva a solucionar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos, deben respetar el criterio de conexidad material con el decreto declaratorio del estado de emergencia.** Adicionalmente, las medidas legislativas de desarrollo deben cumplir los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación; entre otros, como se ha explicado.

127. En el decreto declaratorio en las partes motiva y resolutive (arts. 2º y 3º) se consagra una amplia posibilidad del Gobierno nacional para expedir las *medidas adicionales* que pueda requerir para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Frente a ello dígase que la sentencia C-386 de 2017¹² al ocuparse de un asunto similar¹³ expresó que aunque tales consideraciones y disposiciones *“no justifican ni demuestran per se (...) la necesidad estricta de todas las medidas que se hubiesen adoptado, y que en su momento habrán de juzgarse, como tampoco (...) el cumplimiento del requisito de subsidiariedad (...), en todo caso pueden explicarse y, al mismo tiempo, delimitarse debidamente, atendiendo al tenor literal e inequívoco del artículo 47 de la Ley 137 de 1994, de conformidad con el cual **es [e]n virtud de la declaración del estado de emergencia, (que) el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos**”*. (Se enfatiza) Disposición estatutaria que además señala que *“los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho estado”*.

Se trata pues de una razonable relación causal y finalística, que conecte las motivaciones del decreto matriz con todos y cada uno de los decretos legislativos que adopten los remedios que pretenden conjurar la crisis, sin que sea exigible que cada medida haya sido anunciada en el decreto matriz, pero tampoco al punto de que no sea exigible la anotada conexión. Tanto más en este caso, si como hemos advertido, lo inusitado, extraordinario e impredecible de esta crisis, hace harto difícil tener *ex ante* la totalidad de los remedios que se estiman suficientes, eficaces y necesarios.». (Negrillas para denotar).

Así las cosas, luego de revisar el contenido sustancial del Decreto No. 30 de 2020, y no solamente las normas que se invocan para su expedición, fuerza a la Sala concluir que el decreto *sub examine* no fue dictado con fundamento ni en desarrollo de los decretos legislativos expedidos hasta entonces por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias con ocasión del Estado de Emergencia del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020. Pues, más allá que el propio acto administrativo no haya mencionado expresamente alguno de los decretos legislativos de desarrollo proferidos hasta ese momento, lo cierto es que las decisiones de la parte resolutive de este decreto municipal no desarrolla medidas adoptadas previamente por el Gobierno Nacional en aquellos decretos legislativos, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

¹² Examinó la constitucionalidad del Decreto 601 de 2017, declaratorio del estado de emergencia en el municipio de Mocoa.

¹³ Se estudió lo consignado en la parte motiva del decreto declaratorio consistente en que al no haber dimensionado la magnitud del desastre en su totalidad, “no agotan (para el Gobierno) los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción”, por lo que “podrían detectarse nuevos requerimientos y, por lo tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis”, así como lo dispuesto en la resolutive al indicarse que el Gobierno habría de ejercer todas las funciones “que requiera para conjurar la crisis” (art. 2º) y que se adoptarían “todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la propagación de sus efectos”, disponiendo de “las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo” (art. 3º).

Como se dijo en líneas anteriores, y se reitera una vez más, ese tercer requisito de los actos sometidos a revisión, esto es, que tenga como fin el «**desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**», se constituye es un presupuesto *sine qua non* para la procedencia del denominado control inmediato de legalidad. De modo que la inobservancia de este presupuesto legal, como ocurre en este caso, impide estudiar de fondo el decreto remitido para revisión, lo que no significa que esos actos administrativos estén exento de control jurisdiccional alguno, pues para ello están previstos otros medios de control también de la misma índole, como ocurre con la acción de simple nulidad contemplada en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Se deja constancia expresa que esta providencia será formalmente suscrita por la señora Presidenta de esta Corporación y el Magistrado Ponente, según el artículo 9º del Acuerdo No. 20 del 11 de mayo de 2020, «Por el cual se adopta el protocolo de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en desarrollo de las medidas derivadas del estado de emergencia económica, social y ecológica», una vez hubiere sido aprobada por la mayoría reglamentaria.

En mérito de lo expuesto, la **Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

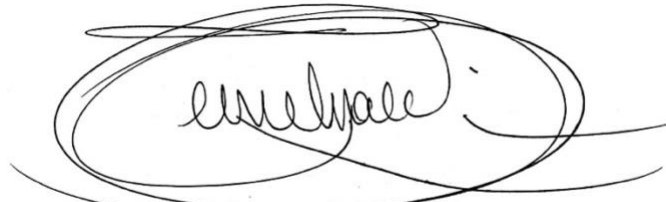
PRIMERO.- DECLÁRASE IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 30 del 24 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Venecia, y por tanto se **abstiene** el tribunal de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de este.

SEGUNDO.- Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **NOTIFÍQUESE** esta providencia a la alcaldesa del municipio de Venecia y a la agente del ministerio público, por los medios electrónicos autorizados para el particular, atendiendo lo previsto en el artículo 186 del CPACA.

TERCERO.- Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **PUBLÍQUESE** esta sentencia en la página web de la Rama

Judicial "home" principal, en el espacio de "Medidas COVID19", habilitado para cargar la información en la sección de "Control Automático de Legalidad Tribunales Administrativos".

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



CERVELEÓN PADILLA LINARES
Magistrado



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta