

República de Colombia



Rama Judicial

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN “B”**

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

Radicación nro. 25000 23 27 000 2020 00574 00
Acto a control: Decreto 031 de 25 de marzo de 2020
Autoridad Municipio del Sasaima-Alcaldía Municipal
administrativa:
Naturaleza del Asunto: Control Inmediato de Legalidad

Magistrada Ponente:
Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA

S E N T E N C I A

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a realizar el juicio de legalidad del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020 expedido por el **Alcalde del MUNICIPIO DE SASAIMA** (Cundinamarca) por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia ocasionada por el virus COVID-19, acto del cual se avocó el procedimiento de Control Inmediato de Legalidad por parte del despacho de la magistrada sustanciadora por medio de auto de 3 de abril del que corre.

I. ANTECEDENTES:

El día 12 de marzo de 2020, mediante la **Resolución N 385 del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** fue declarada la emergencia sanitaria a causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

Posteriormente, el señor Presidente de la República al amparo del artículo 215 de la Constitución Política¹ dictó el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020** por medio del cual declaró el «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días a partir de su vigencia* y el cual rige a partir de su publicación. En atención a la prenotada declaratoria del Estado de Excepción, el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos legislativos con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Al día siguiente, **18 de marzo de 2020**, el señor Presidente de la República con la firma de los Ministros del Interior y de Defensa Nacional profirió el **Decreto 418** en el cual establece que está en su cabeza la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 e impartió instrucciones, señalando que sus actos y órdenes son de aplicación inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. A la vez, determinó que las instrucciones, los actos y órdenes

¹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. También estableció que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República. Con el mismo propósito, ordenó que las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deben ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción. Finalmente, mandó que tales actos dictados en materia de orden público deben ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior.

En la misma fecha, el Presidente de la República con la firma de los Ministros de Interior, Defensa Nacional, Transporte, Comercio Industria y Turismo, Salud y Protección Social y Educación Nacional y **en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales** en especial las que le confiere 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, en concordancia con el Decreto 418 de 2020, expidió el **Decreto 420 de 18 de marzo de 2020** para impartir instrucciones a los gobernadores y alcaldes para que en el ejercicio de sus funciones y competencias constitucionales y legales en materia de orden público y en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19 para impedir su expansión, para que al expedir medidas de orden público que garanticen el abastecimiento y disposición de alimentos y de otros artículos de primera necesidad y:

2.1. Prohíban el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes, 2.2. Prohíban las

reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020. Dicho decreto empezó a regir a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Así también, el señor Presidente de la Republica con la firma de todos los Ministros que conforman el Gobierno Nacional: Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Justicia y del Derecho, Defensa Nacional, Agricultura y Desarrollo Social, Salud y Protección Social, Minas y Energía, Educación Nacional, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda, Ciudad y Territorio, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Transporte, Cultura, del Deporte, Ciencia y Tecnología expidió el **Decreto 440 de 20 de marzo de 2020** *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*. En su parte considerativa se destacan las siguientes razones:

"Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID19. [...] "Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los Colombianos".

Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 resolvió adoptar "mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo".

Que de conformidad con lo anterior, **se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante, en caso de ser necesario, y con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permitan continuarlos de manera normal**; adicionalmente, es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente **pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.**

Correlativamente, el **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SASAIMA** (Cundinamarca) en ejercicio de su función administrativa y en el marco del citado estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional,

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

profirió el **Decreto 031 de 25 de marzo de 2020** y lo remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someterlo al trámite de control inmediato de legalidad y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El texto del decreto objeto de revisión, es el siguiente:

“DECRETA :

ARTICULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Sasaima 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 jurisdicción del Municipio de Sasaima. con las excepciones previstas en el artículo 2 del presente Decreto y las que se dispongan por el Gobierno Nacional

ARTICULO SEGUNDO. GARANTIAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se 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 de personal capacitado

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

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 todos los organismos internacionales de la salud la prestación de los servicios profesionales administrativos operativos y técnicos de salud públicos 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 at igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud

El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.

8 Las actividades relacionadas con servicios de emergencia incluidas las emergencias veterinarias

9 Los servicios funerarios entierros 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 de alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados 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 de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos la operación de la infraestructura de comercialización riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional 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

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional. y podrán comercializar sus productos mediante plataformas 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 necesarias 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. Las actividades de los puertos de servicio público y privado exclusivamente para el transporte de carga

17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial

18. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales y obras de infraestructura que no pueden suspenderse

19. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria

20. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicas mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes

21. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes estrictamente necesarias para prevenir mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

22. El funcionamiento de la infraestructura crítica - computadores sistemas computacionales, redes de comunicaciones datos e información cuya destrucción o interferencia puede

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

23 El funcionamiento y operación de los centros de llamadas los centros de contactos los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que prestes servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico

24 El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.

25 Las actividades necesarias paragarantizar 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 e exportación y suministro de hidrocarburos combustibles líquidos biocombustibles gas natural Gas Licuado de Petróleo -GLP- (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción el abastecimiento importación exportación y suministro de minerales y (iv) el servicio de internet y telefonía

26 La prestación de servicios bancarios y financieros de operadores postales de pago centrales de riesgo transporte de valores y actividades notariales

27 El funcionamiento de los servicios postales de mensajería radio televisión. prensa y distribución de los medios de comunicación.

28 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- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas

29 Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.

30 Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas plantas industriales o minas del

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

sector público o privado que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

31. La intervención de obras civiles y de construcción las cuales por su estado de avance de obra o de sus características presenten riesgos de estabilidad técnica amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.

32. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios pensiones prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales BEPS- y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social

33 El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19

34 La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19

Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones

Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3

Parágrafo 3 Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas mascotas y animales de compañía y en atención a medidas fitosanitarias solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía

ARTÍCULO TERCERO. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES: Prohíbese dentro del municipio Sasaima el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio a partir de la vigencia del presente decreto y hasta a el domingo 12 de abril de 2020 No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO CUARTO. 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 artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016 o la norma que sustituya modifique o derogue

ARTÍCULO QUINTO. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

Por auto de tres (03) de abril de dos mil veinte (2020), el despacho presidido por la magistrada NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA avocó el conocimiento del presente trámite, ordenó las notificaciones al ALCALDE MUNICIPAL DE SASAIMA y al MINISTERIO PÚBLICO respectivamente y fijó la publicación de la existencia de esta causa judicial a través de la página www.ramajudicial.gov.co con el fin de que cualquier ciudadano interviniera para defender o impugnar la legalidad del decreto objeto de control inmediato de legalidad.

II. INTERVENCIONES:

En cumplimiento de lo prescrito en el numeral 2 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se fijó aviso sobre la existencia del proceso en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en la sección denominada “Medidas COVID19” de la página web de la Rama Judicial, sin que dentro del término de los diez (10) días se hayan presentado intervenciones por parte de la ciudadanía, las universidades o de la Alcaldía del Municipio de SASAIMA.

2.1. MINISTERIO PÚBLICO

En respuesta remitida por el correo electrónico del despacho el 11 de mayo de 2020, la PROCURADORA 131 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS, doctora DIANA JANETHE BERNAL FRANCO rindió concepto con las siguientes razones:

En primer lugar, se refirió a los presupuestos que deben tenerse en cuenta para efectuar el control inmediato de legalidad, a saber: **1.)** Que se trate de un acto de contenido general. **2.)** Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **3.)** Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

A la luz de esas tres hipótesis normativas, la señora representante del Ministerio Público para este proceso, menciona que al revisar el contenido del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020, observa que efectivamente *se trata de un acto de contenido general* dictado en ejercicio de la función administrativa.

Frente al análisis de *si el decreto tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción*, realiza su confrontación bajo las siguientes observaciones: i) que aunque dentro de los considerandos del acto analizado, se cita la Ley 1801 de 2016 y los Decretos 420 y 457 de 2000, en ningún momento se hace referencia a algún decreto legislativo.

En efecto, prosigue la señora representante del Ministerio Público, para señalar que las medidas adoptadas se decretaron en virtud de lo dispuesto en la Ley 4 de 1991, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 Ley 1551 de 2012, artículo 44 de Ley 715 de 2001, artículo 2 Ley 1751 de 2015, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016,

Decreto 780 de 2001 parágrafo 1, la ley 1523 de 2012 artículo 2 y el Decreto 1083 de 2015 no en desarrollo de un decreto legislativo.

Ahora bien, para el ministerio público considera que el Decreto 031 de 25 de marzo de 2020 no desarrolla ningún decreto legislativo pues aunque refiere en su parte considerativa a los Decretos 418 y 420 de 2020, estos no revisten la naturaleza de Decretos Legislativos, teniendo en cuenta que el Presidente invoca al expedirlos *“las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere 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”*.

Por lo anterior, considera que las medidas adoptadas por el Municipio de Sasaima se decretaron en virtud de las facultades ordinarias, es decir en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 206 y los Decretos Departamentales.

En conclusión, señala que los actos objeto de estudio contienen órdenes que buscan sin duda el mantenimiento del orden público, en su componente de salubridad y tranquilidad, y son coincidentes con las medidas policivas previstas por el Código Nacional de Policía en sus artículos 202 y 205.

Con ese antecedente, procede a examinar el ***cumplimiento de los requisitos formales***, los cuales constata que no se cumplen, pues no desarrolla ningún decreto legislativo, solo se limita a cumplir y adoptar medidas de orden nacional y departamental para mantener el orden público local y corresponden a las facultades de policía y ordinarias atribuidas a las autoridades municipales.

Por lo expuesto, concluye que el Decreto Municipal 031 de 25 marzo de 2020 expedido por el ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SASAIMA no es pasible del medio de control inmediato de la legalidad en razón que no fue expedido como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en razón del estado de emergencia, ni se puede inferir que existe relación de causalidad entre los decretos legislativos y el acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad. En este sentido considera solicita que se profiera decisión inhibitoria o se declare la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

III. CONSIDERACIONES :

3.1. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL.

El artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -Ley 137 de 1994- dispone:

“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. (Destaca la Sala).”

Nótese como el legislador en la normativa transcrita dispuso someter ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a control inmediato de

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

legalidad las actuaciones de carácter general que se dicten en ejercicio de función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, instrumento jurídico de inmediata y expedita aplicación, los cuales deben ser remitidos por las autoridades competentes dentro de las 48 horas siguientes a su expedición.

Esa preceptiva normativa fue reproducida íntegramente en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011², solamente que adicionó la facultad del juez administrativo para aprehender de oficio el conocimiento del referido control para cuando la autoridad administrativa no remite la actuación.

Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³ prescribe que el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general expedidos por autoridades departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos **expedidos en los Estados de Excepción serán de conocimiento en única instancia de los tribunales administrativos del lugar donde se expidan**; siendo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el competente para conocer del trámite de los controles de legalidad

² **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.

³ **ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

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.

respecto de los actos de carácter general proferidos por las autoridades administrativas de los municipios de Cundinamarca y por el Gobernador de este departamento que cumplan los presupuestos prescritos por el artículo 136 ibídem.

En los términos de los numerales 1º y 6 del artículo 185 del CPACA⁴, la decisión de legalidad del acto general sometido a control debe ser proferida por la Sala Plena de la respectiva corporación.

La Corte Constitucional en sentencia C-466 de 2017, frente al significado del juicio de conexidad material señaló *“este juicio se busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción. La conexidad implica, entonces, que la materia sobre la cual tratan las medidas guarda una relación directa y específica con la crisis que se afronta. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista, a saber: (i) interno, o la específica relación entre las medidas adoptadas y “las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”, y, (ii) externo, es decir, la relación entre el decreto legislativo de desarrollo y la declaratoria de emergencia.”*

Ahora bien, como quiera que no hay demanda que enmarque el trámite del control se considera que el control es integral y comprende los aspectos formales y de fondo, abarcando este último el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que

⁴ **ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

se trate.

Frente a las características del trámite del control inmediato de legalidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado en su jurisprudencia⁵ ha definido:

- a. Se trata de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y se decide por sentencia.
- b. El control es inmediato o automático, porque el Gobierno Nacional debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide y porque no requiere demanda, sino que es oficioso, por disposición legal.
- c. El control es autónomo, en razón a 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.
- d. No suspende o impide la ejecución del acto administrativo, pues hasta tanto se anule permanece dotado de la presunción de validez.
- e. La falta de publicación no impide el desarrollo del control de legalidad.
- f. Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen.
- g. La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa.

Así, en el caso de autos, teniendo en cuenta que el acto administrativo objeto de estudio fue proferido por una autoridad administrativa del MUNICIPIO DE SASAIMA, ente territorial circunscrito al Departamento de Cundinamarca donde tiene jurisdicción este Tribunal, se advierte, desde su origen esta corporación es competente para conocer

⁵ Consejo de Estado. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez. Expediente n.º 11001031500020100027900

del mecanismo de control determinado en las Leyes 137 de 1994 y 1437 de 2011 por lo cual procede a verificar la correspondencia de los actos objeto de control con las normas constitucionales y legales que rigen la materia.

3.2 REGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS COMO DESARROLLO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

La Constitución Política consagra y regula la facultad que tiene el señor Presidente de la República para que mediante decreto legislativo con la firma de todos sus ministros declare el estado de excepción en el territorio nacional, frente a situaciones perfectamente diferenciables entre sí: (i) Estado de Guerra Exterior (art. 212 C.P.), (ii) Estado de Conmoción Interior (art. 213ibídem) y (iii) el Estado de Emergencia (art. 215 ejusdem)⁶. Este instrumento jurídico le otorga potestades extraordinarias al gobierno nacional frente a situaciones que representan un peligro para la comunidad y que lo facultan de poderes superiores a los que la Constitución Política y la ley le otorgan en tiempos ordinarios de normalidad, lo cual le permite al Gobierno Nacional hasta adoptar medidas restrictivas a derechos y libertades garantizados por la misma Carta Superior de Derechos sin que, en todo caso, se pueda afectar su núcleo esencial⁷. Las circunstancias de orden público deben ser de tal gravedad que no pueden ser conjuradas a través de los medios ordinarios de control con que cuenta el Estado.

Tratándose del Estado de Emergencia, la Carta Política en el artículo 215 ídem prescribe que su declaratoria es procedente siempre que ocurran las siguientes circunstancias, a saber:

⁶ C-702 de 2015.

⁷ LÓPEZ GUERRA Luis, Introducción al derecho constitucional, Tirant Lo Blanch, Valencia. 1994, página 84.

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en **forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública**, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, **con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.**

“Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas” (Negrilla fuera de texto)

Nótese que la autorización al señor Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia ya sea económica, ecológica o social que son los supuestos de hecho que subyacen en mentada norma constitucional, se la otorga el Poder Constituyente de 1991 cuando se producen hechos que perturben o amenacen perturbar de manera grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública como es la existencia de la pandemia COVID19. Mediante tal declaración, el primer mandatario podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Con todo, la mentada potestad extraordinaria también encuentra límites en su aplicación, pues el estado exceptivo de emergencia solo se puede declarar por períodos hasta de treinta días, que sumados no podrán exceder noventa días en el año calendario, durante los cuales se encuentra autorizado constitucionalmente para adoptar medidas que inexorablemente deben referirse a materias relacionadas directa y específicamente con la situación de emergencia, las cuales dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso les otorgue carácter permanente.

La Corte Constitucional en Sentencia C 466-2017 en lo que respecta a la exequibilidad del decreto legislativo que declara el Estado Exceptivo de Emergencia⁸, ha precisado que debe cumplir determinados requisitos formales y materiales sin los cuales no es posible la implementación de la medida extraordinaria. Al respecto, expresa:

“34. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (iv) referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y, finalmente, (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”. (Resalta la Sala)

En la misma sentencia, la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de los requisitos formales y materiales expresa:

“En el caso de las medidas adoptadas bajo el Estado de Emergencia, le corresponde a la Corte verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de cada Decreto legislativo tal como se hará a

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

continuación.

Le corresponde a la Corte verificar los siguientes requisitos de forma: (i) que el decreto legislativo haya sido dictado y promulgado en desarrollo del decreto que declaró el estado de Emergencia; (ii) que el decreto lleve la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho, (iii) que hubiere sido expedido dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia, y (iv) que se encuentre debidamente motivado, con el señalamiento de las razones o causas que condujeron a su expedición

[...]

En lo que respecta a los requerimientos de orden sustancial o material, es deber de esta Corporación establecer: (i) si existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo decreto y las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de Emergencia (juicio de conexidad); (ii) si cada una de las medidas adoptadas se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar la situación de crisis y a evitar la extensión de sus efectos (juicio de finalidad); (iii) si en los decretos legislativos se expresaron las razones que justifican las diferentes medidas y si éstas son necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia (juicio de necesidad); (iv) si las medidas adoptadas guardan proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar (juicio de proporcionalidad); y finalmente, (v) cuando a través de las medidas se modifiquen o deroguen normas con fuerza de ley, si allí se expresaron las razones por las cuales las disposiciones suspendidas son incompatibles con el respectivo estado de excepción (juicio de incompatibilidad).

Adicionalmente, también le compete al juez constitucional constatar, con motivo de las medidas tomadas en los decretos legislativos que desarrollan el Estado de Emergencia, y cuando haya lugar a ello: (i) que las posibles limitaciones a los derechos y libertades, de haber sido tomadas, no afecten su núcleo esencial y se adopten en el grado estrictamente necesario para lograr el retorno a la normalidad; (ii) que las mismas no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (iii) que no suspendan los derechos humanos ni las libertades fundamentales, (iv) que no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, (v) que no supriman ni modifiquen los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento, y (vi) que tampoco desmejoren los derechos sociales de los trabajadores⁹. (Subraya fuera de texto)

Ahora bien, también se ha decantado vía jurisprudencial que **en los estados de excepción existen dos clases de**

⁹ C-702 de 2015.

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

decretos: i) *los declarativos del estado de excepción* y ii) *los decretos que desarrollan esas facultades excepcionales*¹⁰, los cuales son pasibles del control judicial constitucional por parte de la Corte Constitucional¹¹. A vez, con fundamento en el decreto que declara el estado de excepción y en los que lo desarrollan, **las autoridades administrativas pueden expedir actos administrativos generales que desarrollen y reglamenten los decretos con fuerza de ley adoptados en el estado de excepción**, los cuales como ya fue precisado, deben ser sujetos de control inmediato de legalidad por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Es así que, sin perjuicio del control político que le corresponde ejercer al Congreso, el ordenamiento jurídico ha dispuesto también mecanismos de control judicial a todas las actuaciones expedidas por el Ejecutivo con ocasión y durante la imposición de un régimen de excepción en aras de asegurar que las medidas que se tomen durante dicho estado no desborden los poderes otorgados, se mantenga la racionalidad del orden instituido y el respeto por los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Carta Política¹².

Con relación a las acciones de control sobre los actos emanados de las autoridades administrativas en virtud de los estados de excepción, la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994 ha señalado lo siguiente¹³:

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Auto de 29 de abril de 2020. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto

¹¹ Artículo 215 de la Constitución Política, Parágrafo .

¹² Sentencia C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³ Mediante esta sentencia, la Corte Constitucional realizó el control previo de constitucionalidad de la Ley 137 de 1994 – Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales¹⁴” (la negrilla es del tribunal). ”

Nótese que el control inmediato de legalidad para los actos de carácter general proferidos por las autoridades en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción busca reforzar los fines prohijados con el control automático de constitucionalidad que se realiza a los decretos con fuerza de ley, es decir, que se mantenga la racionalidad del orden instituido y, por ende, que las autoridades administrativas no se excedan en sus atribuciones legales con ocasión de la situación de anormalidad. En efecto, el Consejo de Estado respecto a la finalidad del control inmediato de legalidad a las actuaciones de la administración ha puntualizado¹⁵:

“Sobre el particular y como bien lo ha recalado esta Corporación¹⁶, la Ley 137 de 1994 pretendió “instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de octubre de 2013. C.P. Marco Antonio Velilla

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

*independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, **mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano** y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)”.*

En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

*Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del 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.***

*Entonces, éste supone el examen de lo relativo a la “**competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción**”¹⁷ (la negrilla es del tribunal).*

Ahora bien, respecto de las características que reviste el mecanismo de control previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁸, también el Máximo Tribunal Administrativo reitera:

*“En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes: **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. **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*

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁸ Sent. 5 de marzo de 2012, M.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Exp. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369 (CA). Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

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. 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. 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. En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137. (Resalta la Sala).”

Así, teniendo en cuenta que el control inmediato de legalidad comporta un análisis (i) autónomo (es independiente al efectuado por la Corte Constitucional), (ii) automático e inmediato (la autoridad debe remitir una vez expedido el acto al juez administrativo, so pena de que su estudio se realice oficiosamente), (iii) integral (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 jurídicas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas) que se materializa mediante una sentencia, por lo cual comporta el adelantamiento de un proceso judicial.

En atención al marco normativo expuesto y como quiera que este Tribunal es competente para decidir sobre la legalidad del decreto 031 de 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de SASAIMA en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del CPACA, se realizará su confrontación con las disposiciones contenidas en los decretos legislativos, así:

3.3. LEGALIDAD DEL DECRETO 031 DE 25 DE MARZO DE 2020. CASO CONCRETO

El Alcalde del **MUNICIPIO DE SASAIMA** remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someter al trámite de control inmediato de legalidad el **Decreto 031 de 25 de marzo de 2020**, “*POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITRIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE SASAIMA*” en el marco de la calamidad pública por causa del Coronavirus y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el burgomaestre durante el estado de excepción de emergencia sanitaria, económica y ecológica, decretado el pasado 17 de marzo.

Ahora bien, como quiera que en el sub judice no hay demanda que pretensione el control inmediato de legalidad, el tribunal emprenderá el examen de los requisitos formales y de fondo, abarcando este último el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trata.

3.3.1. ACREDITACIÓN DE LOS REQUISITOS FORMALES

Desde el punto de vista formal los decretos que expiden los gobernadores y alcaldes para implementar las medidas administrativas en sus territorios durante el estado de excepción deben acompasarse con las mismas exigencias que deben cumplir los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la crisis con respecto del decreto legislativo que declara el estado de excepción.

Para puntualizar, de conformidad con lo normado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁹ y artículo 20 de la Ley 137 de 1994²⁰, los requisitos de procedibilidad se subsumen a los siguientes:

1. Que los actos sean de carácter general.
2. Que las medidas adoptadas sean dictadas en ejercicio de la función administrativa.
3. Que los actos sean proferidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

En relación con los requisitos formales, la Sala verifica que el Decreto 031 de 25 de marzo de 2020 está suscrito por el alcalde del MUNICIPIO DE SASAIMA, contiene las medidas adoptadas mediante el Decreto 457 de 2020 y fue expedido durante el límite temporal del estado de excepción declarado mediante el DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 17 DE MARZO DE 2010.

Ahora, **con el propósito de definir si el decreto objeto de análisis fue proferido en desarrollo de los decretos legislativos** emitidos en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, procede la Sala a realizar las siguientes precisiones:

El tribunal verifica que el Decreto 031 de 25 de marzo de 2020 desde su preámbulo anuncia que se apoya en las disposiciones **Constitucionales** y

¹⁹ 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.

²⁰ “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.

Legales, en especial las conferidas por la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, la Ley 1551 de 2012, el Decreto 780 de 2016, el numeral 18 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993 y demás normas complementarias.

Así mismo, el Alcalde del MUNICIPIO DE SASAIMA invocó como fundamentos jurídicos:

- Los artículos 5,6, 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016;
- El artículo 91 de la Ley 136 de 1994;
- Ley Estatutaria 1751 de 2015;
- Decreto 418 de 18 de marzo de 2020 (Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público);
- Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 (Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID 19);
- Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 (Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generad por la pandemia del Coronavirus COVID 19 y el mantenimiento del orden público);

Esos puntos de apoyo normativos y la jurisprudencia citada del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional le sirvieron al alcalde del MUNICIPIO DE SASAIMA para:

- **ADOPTAR** las disposiciones emanadas del **Decreto 457 de 2020** implementando el aislamiento preventivo en el municipio de Sasaima partir de las 00:00 horas am del día 25 de marzo de 2020, hasta las 00:00 am del día 13 de abril de 2020.

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

- GARANTIZAR excepcionalmente la circulación de las personas para preservación del derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia.
- PROHIBIR el consumo de bebidas embriagantes.
- ORDENAR la observancia de las medidas adoptadas so pena de hacerse acreedor de la sanción penal prevista en el Código Penal y en el Decreto 780 de 2016.

En primero lugar, la Sala precisa que el artículo 315 (numeral 2) de la Constitución Política asigna a los alcaldes como primera autoridad de policía del municipio y responsable de la conservación del orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes del Presidente y del respectivo gobernador.

En lo que atañe a las funciones de los alcaldes, se tiene que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, fue modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en los siguientes términos:

“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

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

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.

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

Adicionalmente, el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) permite determinar claramente que ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, los alcaldes están autorizados para disponer acciones transitorias de Policía 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, de suerte que están facultados para ordenar las respectivas medidas tendientes a proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores.

Adentrándose la Sala en el examen del texto del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020, tiene su soporte no solo en las disposiciones constitucionales y legales atrás referenciadas, sino también se afinca en los decretos 418 del 18 de marzo (Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público), 420 de 18 de marzo (Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID 19) y adopta expresamente las medidas dispuestas en el Decreto 457 de 2020 (Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia Coronavirus COVID 19 y el mantenimiento del orden público).

Avanzando en el análisis, el tribunal establece que el Decreto 031 del 25 de marzo de 2020 materia de examen en su considerativa **se apoya en los Decretos Ordinarios 418 y 420** como soporte normativo para la decisión, y expresamente adopta las medidas decretadas mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020.

Téngase en cuenta que el **Decreto 418 de 18 de marzo de 2020**, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*, determinó que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Covid 19, estará en cabeza del presidente de la República.

Por otro lado, el **Decreto 420 de 18 de marzo de 2020**, *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de*

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

COVID-19”, establece directrices que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco del estado de excepción, relativas (i) a la prohibición de consumo de bebidas embriagantes, reuniones y aglomeraciones, (ii) al toque de queda de niños, niñas y adolescentes y (iii) otras instrucciones en materia de orden público.

A este respecto, si bien los **Decretos 418 de 18 de marzo de 2020, 420 de 18 de marzo de 2020 y 457 de 22 de marzo de 2020**, fueron expedidos por el Presidente de la República con la firma de algunos de sus ministros una vez fue declarada la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio, no por ello se puede concluir que se tratan de decretos legislativos, toda vez que fueron proferidos en ejercicio de sus facultades Constitucionales y legales conferidas por el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 Constitucionales y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, los cuales establecen que al primer mandatario le corresponde (i) como jefe de gobierno conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, (ii) ejercer la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas y los deberes, (iii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, e (iv) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer convivencia. De igual forma, instituyen que (i) el gobernador es agente del presente la República para el mantenimiento de orden público y (ii) que es atribución de los alcaldes conservar el orden público en sus municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República.

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

En ese contexto de las funciones que la Constitución atribuye al Gobierno Nacional, **la conclusión a la que se llega es que los mencionados decretos no ostentan la naturaleza de Decretos Legislativos, puesto que fueron dictados en ejercicio de las potestades policivas que ostenta el señor Presidente de la República,** al tiempo que fueron suscritos por este junto con los ministros de la administración a los que incumben las medidas adoptadas, es decir, incumplen el presupuesto según el cual los decretos legislativos deben ser firmados por el primer mandatario y por todos los ministros que conforman el Gabinete Presidencial.

De modo que, **se arriba, los aludidos decretos presidenciales tienen el carácter de ordinarios, frente a los cuales no procede el control inmediato de legalidad sino el medio de control de simple nulidad,** de conformidad con el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que puede ser ejercido por cualquier persona con el fin de cuestionar su legalidad. Ello guarda consonancia con lo dicho por la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto nro. 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, al señalar que el control de los decretos ordinarios de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de control de simple nulidad²¹.

129. Sobre el conocimiento de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio (457, 531, 536, 593 y 636 de 2020), basta con señalar que en esta oportunidad se revisa el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica y social por grave calamidad sanitaria, en virtud de lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 241 de la Constitución. De igual modo, entiende esta Corporación que tales decretos vienen siendo objeto de control por la acción de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mecanismo que en principio se ha dispuesto

²¹ C 145/20

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

por el ordenamiento constitucional y legal para su control (art. 237.2 superior). Además, se prevé el control inmediato de legalidad ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo respecto de las medidas dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción (art. 20, Ley 137 de 1994).

En concordancia con lo acabado de explicar, no se trata de decretos legislativos en desarrollo del estado de excepción, sino de mandatos que se emitieron en ejercicio del poder de policía del señor Presidente de la República, y no como consecuencia de las potestades extraordinarias que otorga el artículo 215 de la Constitución.

Así las cosas, como el decreto estudiado fue proferido por el alcalde municipal de SASAIMA en uso de sus facultades policivas explicadas líneas atrás, y no en desarrollo de ningún decreto legislativo emitido durante el Estado de Excepción, es por lo que se determina que no cumple con el presupuesto para que se efectúe el control automático de legalidad, pues, se reitera, la procedibilidad del medio de control se contrae al desarrollo de las medidas de rango legislativo autorizadas por el Estado de Emergencia, tal y como lo establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Además, téngase en cuenta, como se dijo, que la Corte Constitucional ya definió que los decretos por medio de los cuales se ordena el aislamiento preventivo obligatorio (los decretos de aislamiento preventivo obligatorio (457, 531, 536, 593 y 636 de 2020) son pasibles del medio de control de simple nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

Concordantemente, tratándose de la procedencia del control inmediato de legalidad de actuaciones cuyo fundamento no desarrollan ninguno de los decretos legislativos del estado de excepción, el Consejo de Estado en Sala Plena ha precisado:

1. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación²², el control de legalidad procede frente a los actos de contenido general que, en ejercicio de función administrativa, desarrollen o reglamenten un decreto legislativo proferido dentro de un Estado de excepción, como medida para verificar que los actos se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

2. En el caso bajo estudio, la Sala Unitaria constata que la Resolución 2953 del 17 de marzo de 2020 no reglamentó ni desarrolló el Decreto Legislativo 417 de 2020 (que declaró el Estado de emergencia económica social y ecológica) ni ningún otro decreto legislativo proferido por el presidente de la República en el marco de esa declaratoria, lo que impide que ese acto sea objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción.

De hecho, el ICBF invocó como fundamento la Resolución 385 del Ministerio de Salud y de la Protección Social, en la que, el 12 de marzo de 2020, en Colombia se declaró la emergencia sanitaria. De modo que, a juicio del despacho, el fundamento normativo de la Resolución 2953 es una norma proferida antes de que el presidente de la República expidiera el Decreto Legislativo 417 de 2020.

Conviene precisar que esta posición ya ha sido aplicada por esta Corporación, en providencias del 31 de marzo²³ y del 2 de abril²⁴ de 2020, **en las que se explicó que es improcedente el control inmediato de legalidad frente a actos que no desarrollaran, ni reglamentaran decretos legislativos.**

²² Sentencia del 16 de junio de 2009, expediente 11001031500020090030500.

²³ Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, y expediente 11001-03-15-000-2020-00955-00, M.P. Martín Bermúdez Muñoz.

²⁴ Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

De todos modos, la Sala Unitaria precisa que lo anterior no impide que el control judicial del acto se pueda promover, a solicitud de parte, mediante los medios de control previstos por el CPACA²⁵.

En ese orden de ideas, comoquiera que la Sala constata que el Decreto 031 de 25 de marzo de 2020 estudiado no reglamenta ni desarrolla el Decreto Legislativo 417 de 2020 ni ningún otro decreto legislativo proferido por el presidente de la República en el marco de la declaratoria del estado de excepción, ello impide que ese acto sea objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción.

En este punto se debe señalar, siguiendo el derrotero trazado por la Sala Plena del Consejo de Estado que la situación originada por la pandemia no faculta a los jueces para ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. En esa medida, no es viable que los magistrados de esta corporación sin tener competencia para ello y al amparo del presente medio judicial pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración, es decir, los estados de anormalidad no pueden justificarse el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces²⁶.

Es por todas esas razones que la Sala arriba a la conclusión que deviene en improcedente el presente medio de control frente al Decreto 031 de 25 de marzo de 2020, por cuanto no se satisfacen los requisitos normativos propios para su ejercicio. Ello, se recuerda, sin perjuicio del eventual control ordinario por parte de esta jurisdicción a través del medio de

²⁵ Consejo de Estado. Sala Plena. Sala Tres Especial de Decisión. Auto de 14 de abril de 2020. Expediente: 2020 -01037

²⁶ CONSEJO DE ESTADO, CP GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE, providencia de 26 de junio de 2020, Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

control de nulidad contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Finalmente, se precisa que la presente providencia será suscrita por la Presidente de la Corporación y la Magistrada Ponente, según fue decidido en sesión de sala del 31 de marzo de 2020, 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,

RESUELVE

PRIMERO. DECLÁRASE IMPROCEDENTE el presente control inmediato de legalidad y **ABSTÉNGASE** el Tribunal de emitir respecto de este medio de control judicial un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020, expedido por el señor alcalde del municipio del **SASAIMA**, conforme con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

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

TERCERO: Por la Secretaría de la Sección Cuarta – Subsección “B” de este Tribunal, se ordena la notificación de esta providencia al señor Alcalde del MUNICIPIO DE SASAIMA y a la señora Procuradora Judicial Administrativo ante esta corporación por los medios electrónicos autorizados para el particular.

Radicación No.: 250002327000-2020-00574-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE SASAIMA
SENTENCIA

CUARTO: Por la Secretaría de la Subsección “B” de la Sección Cuarta de este Tribunal, y con el apoyo del ingeniero de soporte, se publicará esta providencia en la página web de la rama judicial en la sección denominada “Medidas COVID19”, o en la plataforma autorizada para tales efectos.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca