

República de Colombia



Rama Judicial

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

Bogotá, D. C. veintisiete (27) de julio de dos mil veinte (2020)

Radicación nro. 25000 23 27 000 2020 00309-00 Acumulado
25000-23-27-00-2020-00311-00

Acto sometido a control: DECRETO 028 DE 19 DE MARZO DE 2020
DECRETO 032 DE 21 DE MARZO DE 2020

Autoridad administrativa: MUNICIPIO DE CÁQUEZA – ALCALDÍA MUNICIPAL

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 de los Decreto 028 y 032 de 19 y 21 de marzo de 2020 expedidos por el **Alcalde del MUNICIPIO DE CÁQUEZA** (Cundinamarca) por medio de los cuales se restringe transitoriamente la movilidad de personas debido a la pandemia ocasionada por el virus COVID-19 y se ordenan otras disposiciones.

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 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 decretó *«Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días»*, contados a partir de su vigencia. 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 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 de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los

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.

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

-4-
Radicación No.: 25000 23 27 000 2020 00309-00 Acumulado
25000-23-27-00-2020-00311-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CÁQUEZA

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 Presidente de la República 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 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.**

En virtud de la emergencia sanitaria declarada mediante la **Resolución nro. 385 de 12 de marzo de 2020**, el Presidente de la República por **Decreto 418 de 18 de marzo de 2020** establece que la dirección del manejo del orden público estaba en su cabeza con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19.

Coetáneamente, el Presidente de la República expide el **Decreto 420 de 18 de marzo de 2020** con el fin de impartir instrucciones a los gobernadores y los alcaldes en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público y en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular.

Correlativamente, el **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CÁQUEZA** (Cundinamarca) en ejercicio de su función administrativa y en el marco del citado estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional, profiere el **Decreto 028 de 19 de marzo de 2020**, *“POR EL CUAL SE RESTRINGE TRANSITORIAMENTE LA MOVILIDAD DE PERSONAS PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL*

MUNICIPIO DE CÁQUEZA” y el **Decreto 032 de 21 de marzo de 2020** *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 028 DE 2020 Y SE RESTRINGE TRANSITORIAMENTE LA MOVILIDAD DE PERSONAS PARA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE CÁQUEZA”*, los cuales se remitieron a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someterlos 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.

Por auto de 31 de marzo de 2020, el magistrado **JORGE HERNÁN SÁNCHEZ FELIZZOLA** remitió con destino a este Despacho las diligencias correspondientes al **Decreto 032 de 21 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del MUNICIPIO DE CÁQUEZA (Cundinamarca), invocando que tal acto administrativo se limita a modificar el **Decreto 028 de 19 de marzo de 2020**, en el cual aduce que ambas actuaciones versan sobre el mismo tema, esto es, restringen la movilidad en el municipio, de donde deduce su nexo causal. En esas circunstancias, y en consideración a que el acto principal, esto es el **Decreto 028 de 19 de marzo de 2020**, cuyo conocimiento para control de legalidad por reparto correspondió al despacho de la suscrita Magistrada, se procedió a la acumulación de ambos actos al trámite de control.

Mediante 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 CÁQUEZA 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.

1. MUNICIPIO DE CÁQUEZA

En el trámite procesal, el Municipio de Cáqueza no rindió pronunciamiento expreso alguno respecto a la legalidad de los Decretos objeto de control inmediato de legalidad.

2. MINISTERIO PÚBLICO

En su escrito de concepto remitido por correo electrónico, la señora PROCURADORA 131 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS -Dra. DIANA JANETHE BERNAL FRANCO- considera que los Decretos 028 y 032 de 19 y 21 de marzo de 2020, están relevados del medio de control inmediato de legalidad toda vez que no fueron expedidos como desarrollo de los decretos legislativos, ni de su contenido se desprende alguna motivación que permita inferir que existe

una relación de causalidad entre tales decretos legislativos y la decisión general sometida a control de legalidad inmediato.

De acuerdo con el contenido y la motivación de los decretos y a la luz de lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 del Código Nacional de Policía, encuentra que son actos de carácter general, expedidos en ejercicio de las funciones de máxima autoridad del municipio y de policía², y no se sustentaron en la declaratoria de estado de excepción. Es así, que considera, los actos objeto de control contienen órdenes que buscan el mantenimiento del orden público, en su componente de salubridad y tranquilidad, y coinciden con las medidas policivas previstas en el Código Nacional de Policía dispuestas en el artículo 202.

En ese sentido, remata, los decretos no cumplen con el primer requisito de procedibilidad por no tratarse de actos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.

Al respecto, recuerda que el Consejo de Estado en Auto de 4 de mayo de 2020 (Consejero Ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, radicado 11001-03-14-000-2020-01567-00) señaló:

5.3. El medio de control de nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria». (Negrita fuera de texto). De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente a las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que

² Corte Constitucional Sentencia C-511 del 31 de julio de 2013 MP: Nilso Pinilla Pinilla. Exp: D-9354.

**Radicación No.: 25000 23 27 000 2020 00309-00 Acumulado
25000-23-27-00-2020-00311-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CÁQUEZA**

se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin de hacer frente a los efectos de la pandemia, que no penden directamente de un decreto legislativo.

En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referida”

Por lo expuesto, concluye que conforme a los lineamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado solicita 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.

3. UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Mediante escrito remitido por de correo electrónico, la UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA solicita que se declaren los decretos ajustados al marco constitucional y legal, con fundamento en las siguientes consideraciones:

3.1. Consideran que los Decretos 028 y 032 de 19 y 21 de marzo se profirieron en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y en ejercicio de las atribuciones que concede el artículo 215 de la Constitución Política.

3.2. En primer lugar, recuerda que la Corte Constitucional reconoce que en ejercicio de la función de policía administrativa, la administración pública en cierta medida y de manera legítima puede entrar a limitar derechos fundamentales, siempre que sea “*para ajustar el ordenamiento*

*jurídico a las circunstancias que mantengan el orden justo y la convivencia pacífica, sin que ello conlleve un ejercicio excesivo que afecte la separación de poderes públicos”*³ tal como ocurre en el estado de excepción.

3.3. Sin embargo, prosigue, esa limitación no es absoluta, pues según lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 137 de 1994 algunos derechos no lo permiten en razón a su intangibilidad por su importancia en el Estado de derecho y en el marco de una sociedad democrática.

3.3.1. Con todo, anota, el derecho a la libertad de locomoción no está referenciado dentro de del artículo 4 de la Ley 137 de 1994, por lo que puede verse limitado durante los estados de excepción. Es así, que se puede entrar a limitar según lo presupuestado por la Corte Constitucional en Sentencia SU 257 de 1997, en la medida que guarde relación exclusiva, directa y específica con las causas que han determinado su normal ejercicio.

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

³ Corte Constitucional, Sentencia C-511 de 2013.

-11-
Radicación No.: 25000 23 27 000 2020 00309-00 Acumulado
25000-23-27-00-2020-00311-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CÁQUEZA

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 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 2011⁴, 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 Administrativo⁵ prescribe que el

⁴ **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.

⁵ **ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

Radicación No.: 25000 23 27 000 2020 00309-00 Acumulado
25000-23-27-00-2020-00311-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CÁQUEZA

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 respecto de los actos de carácter general expedidos por 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 CPACA⁶, 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*

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.

⁶ **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:

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 se trate.

Frente a las características del trámite del control inmediato de legalidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado en su jurisprudencia⁷ 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 dotada 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.

⁷ Consejo de Estado. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez. Expediente n.º 11001031500020100027900

- 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 los actos administrativos objeto de estudio fueron proferidos por una autoridad administrativa del MUNICIPIO DE CÁQUEZA, ente territorial circunscrito al Departamento de Cundinamarca donde tiene jurisdicción este Tribunal, resulta palmario que la Sala Plena de este cuerpo colegiado es competente para conocer 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 DEL CONTROL INMEDIATO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS COMO DESARROLLO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

La Constitución Política consagra y regula la facultad que tiene el 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)⁸. 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

⁸ C-702 de 2015.

Radicación No.: 25000 23 27 000 2020 00309-00 Acumulado
25000-23-27-00-2020-00311-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CÁQUEZA

esencial⁹. 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:

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 Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia ya sea económica, ecológica o social que son los

⁹ LÓPEZ GUERRA Luis, Introducción al derecho constitucional, Tirant Lo Blanch, Valencia. 1994, página 84.

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 Emergencia¹⁰, 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 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 interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público

Radicación No.: 25000 23 27 000 2020 00309-00 Acumulado
25000-23-27-00-2020-00311-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CÁQUEZA

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 trabajadores¹¹. (Subraya fuera de texto)

Ahora bien, también se ha decantado vía jurisprudencial que **en los estados de excepción existen dos clases de decretos**: i) *los declarativos del estado de excepción* y ii) *los decretos que desarrollan esas facultades excepcionales¹²*, los cuales son pasibles del control judicial constitucional por parte de la Corte Constitucional¹³. 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 Administrativa 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 Política¹⁴.

¹¹ C-702 de 2015.

¹² Consejo de Estado. Sección Cuarta. Auto de 29 de abril de 2020. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto

¹³ Artículo 215 de la Constitución Política, Parágrafo .

¹⁴ Sentencia C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Radicación No.: 25000 23 27 000 2020 00309-00 Acumulado
25000-23-27-00-2020-00311-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CÁQUEZA

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 siguiente¹⁵:

“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 ilegales (Resalta la Sala).”

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 en el control automático de constitucionalidad que se realiza a los decretos con fuerza de ley, es decir, se mantenga la racionalidad del orden instituido y por ende las autoridades administrativas no se excedan en sus atribuciones legales con ocasión a 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 puntualizado¹⁶:

“Sobre el particular y como bien lo ha recalcado esta Corporación¹⁷, la Ley 137 de 1994 pretendió “instaurar un mecanismo de control automático

¹⁵ 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.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de octubre de 2013. C.P. Marco Antonio Velilla

¹⁷ 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.: 25000 23 27 000 2020 00309-00 Acumulado
25000-23-27-00-2020-00311-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CÁQUEZA

de legalidad de los actos administrativos que opere de forma 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”¹⁸.

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 Administrativo¹⁹, 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 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*

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

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)²⁰.

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 de los Decretos 028 y 032 de marzo de 2020 expedidos por el Alcalde del Municipio de CÁQUEZA 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:

²⁰ Sentencia nº 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) de Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa - SECCIÓN SEGUNDA, de 5 de Marzo de 2012. Ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

3.3. LEGALIDAD DE LOS DECRETOS 028 y 032. CASO CONCRETO

Se remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someter al trámite de control inmediato de legalidad el **Decreto 028 de 19 de marzo de 2020**, *“POR EL CUAL SE RESTRINGE TRANSITORIAMENTE LA MOVILIDAD DE PERSONAS PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE CÁQUEZA”* y el **Decreto 032 de 21 de marzo de 2020** *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 028 DE 2020 Y SE RESTRINGE TRANSITORIAMENTE LA MOVILIDAD DE PERSONAS PARA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE CÁQUEZA”*.

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 Administrativo²¹ y artículo 20 de la Ley 137 de 1994²², 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 revisada la parte considerativa de los decretos y el contenido de las medidas adoptadas, se trata de actos administrativos de carácter general, promulgados dentro del término de vigencia del estado de emergencia (19 Y 21 DE MARZO DE 2020), y fueron expedidos durante el límite temporal del estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica decretado por el Gobierno Nacional mediante Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en lo previsto en el artículo 315 de la Constitución Política.

Ahora, con el propósito de definir si el decreto objeto de análisis fue proferido en desarrollo de los decretos legislativos emitidos en virtud

²¹ 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.

²² “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.

de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, procede la Sala a realizar las siguientes precisiones:

Entre las normas que en la parte considerativa de los referidos actos administrativos se invocan, el tribunal establece que el ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CÁQUEZA invocó como fundamento:

- Los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana);
- El Decreto 137 de 12 de marzo de 2020 (Por el cual se declaró la alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca);
- El Decreto 025 de 16 de marzo de 2020 (Por el cual se adoptaron medidas y acciones sanitarias en el Municipio de Cáqueza);
- El Decreto 140 de 16 de marzo (Por el cual se declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Cáqueza);
- El Decreto 026 de 17 de marzo de 2020 (Por el cual se declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Cáqueza);
- La Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social (Por la cual se decretó la emergencia sanitaria).
- El Decreto 420 del 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”*)

No puede pasar desapercibido el tribunal que el control y conservación del orden público en el nivel territorial lo realiza el alcalde bajo las estrictas atribuciones de competencia que la Constitución Política le asigna en el artículo 315 como máxima autoridad de policía del municipio y en consonancia con la Ley 136 de 1994, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, señala las funciones atribuidas a los alcaldes de la siguiente manera:

Radicación No.: 25000 23 27 000 2020 00309-00 Acumulado
25000-23-27-00-2020-00311-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CÁQUEZA

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

Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

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

(...)

b) En relación con el orden público:

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

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

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

b) Decretar el toque de queda;

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

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

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

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

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden (...)”

En concordancia con lo anterior, la Ley 1801 de 2016 –Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana- en los artículos 14²³ y 202²⁴ le atribuye a los alcaldes facultades policivas de carácter extraordinario para

²³ **ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD.** Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia. PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

²⁴ **Artículo 202. Competencia extraordinaria de Policía** de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: (...)

**Radicación No.: 25000 23 27 000 2020 00309-00 Acumulado
25000-23-27-00-2020-00311-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CÁQUEZA**

la prevención del riesgo o antes situaciones de emergencia, seguridad y calamidad.

En todo caso, nótese como en los anteriores actos también se hace mención expresa al Decreto 420 del 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”*), que al revisarse su texto, en seguida se encuentra que se impartieron las siguientes instrucciones:

Artículo 1. Objeto. El presente decreto establece instrucciones 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 de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular.

Artículo 2. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes y reuniones y aglomeraciones. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales:

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.

Artículo 3. Toque de queda de niños, niñas y adolescentes. Los alcaldes podrán, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, ordenar el toque de queda de niños, niñas y adolescentes, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020.

Artículo 4. Otras instrucciones en materia de orden público. Las medidas de orden público proferidas por los alcaldes y gobernadores que restrinjan el derecho de circulación, tales como, toque de queda, simulacros, en ningún caso podrán contemplar las siguientes restricciones, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

4.1 Impedir el servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera (intermunicipal), carga y modalidad especial, toda vez que estas modalidades son autorizadas por autoridades del orden nacional y corresponden a la prestación de un servicio público esencial.

**Radicación No.: 25000 23 27 000 2020 00309-00 Acumulado
25000-23-27-00-2020-00311-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CÁQUEZA**

4.2 Establecer restricciones de tránsito en las vías del orden nacional ya que dicha infraestructura no está dentro de su jurisdicción ni competencia.

4.3 En el evento de suspender las actividades en establecimientos y locales comerciales, dicha suspensión no podrá comprender establecimientos y locales comercial de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas.

4.4. En el evento del cierre al público de establecimientos y locales comerciales gastronómicos, dicho cierre no podrá extenderse a la oferta de sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio, ni a los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras, los cuales solo podrán prestar el servicio a sus huéspedes.

4.5. Limitar, restringir o impedir el funcionamiento de la infraestructura crítica y estratégica para la Nación, los departamentos, distritos y municipios.

4.6. Restringir el funcionamiento y operación de los centros de llamadas, de los centros de contactos, de los centros de soporte técnico que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

4.7. La prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada.

4.8. Suspender los servicios técnicos y de soporte de los servicios públicos esenciales y de telecomunicaciones

Considerando esos puntos de apoyo normativos le sirvieron al alcalde del Municipio de Cáqueza para expedir los actos objetos de estudio, procede la Sala a revisar las medidas administrativas adoptadas en los Decretos 028 y 032 de 19 y 21 de marzo de 2020 y que se referencian a continuación:

- **Decreto 028 de 19 de marzo de 2020:**

*“Artículo primero: Restringir la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren en jurisdicción del Municipio de Cáqueza-Cundinamarca en el sentido de limitar su libre circulación durante el periodo comprendido entre las cero horas (0:00) del viernes 20 de marzo de 2020, hasta las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (23:59) del **lunes 23 de marzo de 2020** ((la subraya es del tribunal)*

Parágrafo: Quedan exceptuados de la aplicación de la presente medida:

- a. Prestación de servicios de salud incluidos los de asistencia médica domiciliaria.*
- b. Movilización de enfermos, pacientes y personal sanitario (médicos, enfermeros, personal administrativo de clínicas y hospitales)*
- c. Asistencia a los servicios de salud*
- d. Preservación de orden público, seguridad, emergencia y socorro.*

- e. *Abastecimiento, almacenamiento, distribución y venta al por mayor o al detal de víveres, alimentos, bebidas, productos farmacéuticos, productos de aseo, suministros médicos, gases medicinales, muestras biológicas, y productos de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar.*
- f. *Actividades relacionadas con la entrega de producto o bienes a domicilio.*
- g. *Servicios logísticos y de transporte de mercancía.*
- h. *Abastecimiento y distribución de combustible.*
- i. *Atención, asistencia, acompañamiento y asesoría en siniestros*
- j. *Miembro de la Fuerza Pública, Ministerio Público y Rama Judicial, servidores públicos y contratistas estatales que cumplan actividades relacionadas con la declaratoria de calamidad pública.*
- k. *Actividades de vigilancia y seguridad privada y transportes de valores.*
- l. *Actividades de desinfección, aseo y saneamiento.*
- m. *Periodismo y comunicación, televisión, radio, prensa incluida su distribución.*
- n. *Servicios funerarios.*
- o. *Servicios médicos veterinaria.*
- p. *Acompañamiento y cuidado individual en las salidas de mascotas por un lapso no superior a 20 minutos.*
- q. *Prestación de servicios hoteleros indispensables.*
- r. *Prestación de servicio operativo y administrativo aeroportuario, pilotos, tripulantes y viajeros que tengan vuelos de salida o llegada desde o hacia la ciudad de Bogotá programados durante el periodo de restricción, debidamente acreditados con documentos respectivos, tales como pasa bordo físico o electrónico, tiquetes, entre otros, y que se desplacen desde o hacia los diferentes municipios de Cundinamarca.*
- s. *Prestación de servicio de transporte público intermunicipal, limitándose al transporte de personas exceptuadas en el presente decreto.*
- t. *Prestación de servicios operativos y administrativos de los terminales de transporte que prestan servicios intermunicipales, los conductores el personal administrativo y los usuarios.*
- u. *Prestación de servicios públicos y atención de emergencia.*
- v. *Servicios relacionados con las telecomunicaciones, call center, redes y data center, debidamente acreditados por las respectivas empresas públicas o sus concesionarios acreditados.*
- w. *Servicio técnico y reparación de ascensores en casos de emergencia.*
- x. *Las actividades necesarias para la operación de los sectores agropecuarios, agroindustriales e industrial*
- y. *Servicios bancarios o financiero y de operadores postales de pago debidamente autorizados.”*

• **Decreto 032 de 21 de marzo de 2020**

“Artículo 1: Restringir la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren en jurisdicción del Municipio de Cáqueza-Cundinamarca en el sentido de limitar su libre circulación durante el periodo comprendido entre las cero horas (0:00) del viernes 20 de marzo de 2020, hasta las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (23:59) del martes 24 de marzo de 2020” (la subraya es del tribunal).

Parágrafo: Quedan exceptuados de la aplicación de la presente medida

- a. Prestación de servicios de salud incluidos los de asistencia médica domiciliaria.*
- b. Movilización de enfermos, pacientes y personal sanitario (médicos, enfermeros, personal administrativo de clínicas y hospitales)*
- c. Asistencia a los servicios de salud*
- d. Preservación de orden público, seguridad, emergencia y socorro.*
- e. Abastecimiento, almacenamiento, distribución y venta al por mayor o al detal de víveres, alimentos, bebidas, productos farmacéuticos, productos de aseo, suministros médicos, gases medicinales, muestras biológicas, y productos de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar.*
- f. Actividades relacionadas con la entrega de producto o bienes a domicilio.*
- g. Servicios logísticos y de transporte de mercancía.*
- h. Abastecimiento y distribución de combustible.*
- i. Atención, asistencia, acompañamiento y asesoría en siniestros*
- j. Miembro de la Fuerza Pública, Ministerio Público y Rama Judicial, servidores públicos y contratistas estatales que cumplan actividades relacionadas con la declaratoria de calamidad pública.*
- k. Actividades de vigilancia y seguridad privada y transportes de valores.*
- l. Actividades de desinfección, aseo y saneamiento.*
- m. Periodismo y comunicación, televisión, radio, prensa incluida su distribución.*
- n. Servicios funerarios.*
- o. Servicios médicos veterinaria.*
- p. Acompañamiento y cuidado individual en las salidas de mascotas por un lapso no superior a 20 minutos.*
- q. Prestación de servicios hoteleros indispensables.*
- r. Prestación de servicio operativo y administrativo aeroportuario, pilotos, tripulantes y viajeros que tengan vuelos de salida o llegada desde o hacia la ciudad de Bogotá programados durante el periodo de restricción, debidamente acreditados con documentos*

**Radicación No.: 25000 23 27 000 2020 00309-00 Acumulado
25000-23-27-00-2020-00311-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CÁQUEZA**

respectivos, tales como pasa bordo físico o electrónico, tiquetes, entre otros, y que se desplacen desde o hacia los diferentes municipios de Cundinamarca.

- s. *Prestación de servicio de transporte público a nivel rural a través de las empresas **Cocotranscolor y Glashmotor**, según cronograma de veredas y rutas establecidas para el abastecimiento.*
- t. *Se suspende el servicio de transporte público intermunicipal.*
- u. *Prestación de servicios públicos y atención de emergencia.*
- v. *Servicios relacionados con las telecomunicaciones, call center, redes y data center, debidamente acreditados por las respetivas empresas públicas o sus concesionarios acreditados.*
- w. *Servicio técnico y reparación de ascensores en casos de emergencia.*
- x. *Las actividades necesarias para la operación de los sectores agropecuarios, agroindustriales e industrial*
- y. *Servicios bancarios o financiero y de operadores postales de pago debidamente autorizados”.*

- **Disposiciones comunes a los Decretos 028 y 032 del 18 y 21 de mayo de 2020:**

*“**Artículo Segundo:** Durante el término de la restricción establecida en el presente Decreto, no se podrá prestar el servicio, ni hacer uso de zonas húmedas en establecimiento abiertos al público.*

***Artículo Tercero:** A las niñas, niños y adolescentes que se encuentren sin la compañía de sus padres o las persona (s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el toque de queda determinando en el numeral 1 del artículo primero del presente Decreto, le serán aplicados los procedimientos establecidos en el Código de la Infancia y Adolescencia.*

***Artículo Cuarto:** Las anteriores medidas constituyen orden de policía y su incumplimiento dará lugar a las medidas correctivas contempladas en el parágrafo 2 del artículo 35 de la ley 1801 de 2016.*

***Artículo Quinto:** Las autoridades de policía, deberán a partir de las catorce (14:00) del 19 de marzo de 2020, realizar actividades de socialización y pedagogía de las restricciones establecidas en el presente Decreto, así como adoptar las medidas necesarias para su efectivo cumplimiento”*

En primer 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

Radicación No.: 25000 23 27 000 2020 00309-00 Acumulado
25000-23-27-00-2020-00311-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CÁQUEZA

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 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 de los Decretos 028 y 032 de 2020, tiene su soporte no solo en las disposiciones constitucionales y legales atrás referenciadas, sino también que no se refiere al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y solo se afinca en el decreto 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).

Téngase en cuenta que, 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 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 el **Decreto 420 de 18 de marzo de 2020** fue expedido 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 trata de decreto legislativo, toda vez que fue proferido 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 presidente 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.: 25000 23 27 000 2020 00309-00 Acumulado
25000-23-27-00-2020-00311-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CÁQUEZA

En ese contexto de las funciones que la Constitución atribuye al Gobierno Nacional, **la conclusión a la que se llega es que el mencionado decreto no ostentan la naturaleza de Decreto Legislativo, puesto que fue dictado 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, el aludido decreto presidencial tiene el carácter de ordinario, frente al cual 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 nulidad²⁵.

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 por el ordenamiento constitucional y legal para su control (art. 237.2 superior).

²⁵ C 145/20

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.

Para la Sala resultan adecuados los reparos que plantea la señora agente del Ministerio Público consistentes en su preocupación de que no desarrollan los decretos legislativos, pues basta con recabar que la confrontación de legalidad con dichas disposiciones, se afinca en que si bien el acto administrativo sujeto a examen de legalidad se apoya en normas legales como lo es, entre otras, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), en todo caso y esta es la razón preponderante, obedecen a la necesidad apremiante de contener la expansión del virus COVID 19 y atender la mitigación de la pandemia, causa inmediata y directa en la que el Presidente de la República con la forma de todos sus ministros se apoya.

Así las cosas, como los decretos estudiados fueron proferidos por el alcalde municipal de CÁQUEZA 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.

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 Corporación²⁶, 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.

²⁶ Sentencia del 16 de junio de 2009, expediente 11001031500020090030500.

Conviene precisar que esta posición ya ha sido aplicada por esta Corporación, en providencias del 31 de marzo²⁷ y del 2 de abril²⁸ 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.**

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 CPACA²⁹.

En ese orden de ideas, comoquiera que la Sala constata que los Decreto 028 y 032 de 2020 estudiados no reglamentan ni desarrollan 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 jueces³⁰.

Es por todas esas razones que la Sala arriba a la conclusión que deviene en improcedente el presente medio de control frente a los Decretos 028 y 032 de 2020, por cuanto no se satisfacen los requisitos normativos propios para

²⁷ 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.

²⁸ Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

²⁹ Consejo de Estado. Sala Plena. Sala Tres Especial de Decisión. Auto de 14 de abril de 2020. Expediente: 2020 -01037

³⁰ 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.: 25000 23 27 000 2020 00309-00 Acumulado
25000-23-27-00-2020-00311-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CÁQUEZA**

su ejercicio. Ello, se recuerda, sin perjuicio del eventual control ordinario por parte de esta jurisdicción a través del medio de 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 de los Decretos 028 y 032 del 19 y 21 de marzo de 2020, expedidos por el señor alcalde del municipio del **CÁQUEZA**, 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, **ORDÉNASE** la notificación de esta providencia al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE CÁQUEZA**, a la **PROCURADORA JUDICIAL ADMINISTRATIVO ANTE ESTA CORPORACIÓN Y A LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA** por los medios electrónicos autorizados para el particular.

Radicación No.: 25000 23 27 000 2020 00309-00 Acumulado
25000-23-27-00-2020-00311-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CÁQUEZA

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