

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá DC, quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-02663-00
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Asunto: REVISIÓN DEL DECRETO 117 DE 2020 DEL MUNICIPIO DE CAJICÁ (CUNDINAMARCA)

Decide el despacho la procedencia del mecido de control jurisdiccional de control inmediato de legalidad respecto del Decreto número 117 de 26 de agosto de 2020 expedido por el alcalde municipal de Cajicá y remitido a este tribunal.

I. ANTECEDENTES

1) El alcalde del municipio de Fusagasugá (Cundinamarca) expidió el Decreto número 117 de 26 de agosto de 2020 *“POR EL CUAL SE ORDENA LA SUSPENSIÓN DE ATENCIÓN AL PÚBLICO DE UNA DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”* (mayúsculas fijas del original).

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

1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), asunto que por reparto correspondió al magistrado de la referencia.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para efectos de la decisión que debe adoptarse en este proceso se desarrolla a continuación el siguiente derrotero: 1) problema jurídico objeto de pronunciamiento, 2) marco jurídico del control inmediato de legalidad, 3) competencia ejercida, motivación y contenido del decreto objeto de examen, 4) conclusión.

1. Problema jurídico objeto de pronunciamiento

En aplicación cabal de la normatividad que regula la materia en relación con el acto administrativo que ha sido puesto a consideración de este tribunal resulta perentorio precisar y definir si ¿es legalmente procedente en este caso la aplicación del medio de control jurisdiccional denominado “*control inmediato de legalidad*” respecto del Decreto número 117 del 26 de agosto de 2020 proferida por el alcalde municipal de Cajicá (Cundinamarca)?.

2. Marco jurídico del control inmediato de legalidad

Con el fin de instrumentar en debida forma la precisión jurídica sobre la procedencia o no del denominado control inmediato de legalidad respecto de la citada resolución del orden distrital es necesario poner de presente la normatividad que regula dicho medio de control jurisdiccional:

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

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

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

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.” (se resalta).

¹ Por la cual se reglamentan los estados de excepción.

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

a) Debe tratarse de *actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto*, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.

b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de *actos administrativos*, esto es, haber sido proferidos específicamente en ejercicio de *función administrativa*.

c) Adicionalmente, de modo puntual y necesario o perentorio se requiere que tales actos ***hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción***, huelga decir, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, denominados, en su orden, (i) estado de guerra exterior, (ii) estado de conmoción interior y, (iii) *estado de emergencia económica, social y ecológica*.

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

Por lo tanto, tratándose particularmente de actos administrativos emanados de autoridades territoriales como *alcaldes* y *gobernadores* la competencia

está atribuida, en única instancia, a los tribunales administrativos en los siguientes términos:

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

1

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

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

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

El acto administrativo materia de revisión es el decreto municipal número 117 de 26 de agosto de 2020 expedido por el alcalde de Cajicá del departamento de Cundinamarca que, conforme a su epígrafe tiene por contenido lo siguiente: *“por el cual se incorpora el decreto 1168 de 2020, proferido por el Presidente de la República y se dictan otras disposiciones en relación con el estado de emergencia sanitaria del Covid 19”*, cuyo texto integral se transcribe a continuación para efectos de precisar no solo su objeto y alcance sino, fundamentalmente, las normas de competencia y los motivos por los

que fue proferido, y sobre esa base entonces determinar si está sujeto o no al juicio de legalidad a través del medio de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011:

**“DECRETO No. 117
(26 de agosto de 2020)**

**“POR EL CUAL SE ORDENA LA SUSPENSIÓN DE ATENCIÓN
AL PÚBLICO DE UNA DEPENDENCIA DE LA
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, EN VIRTUD DE LA
EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA
DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES”**

El Alcalde del Municipio de Cajicá, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las contenidas en la Constitución Política de Colombia, Leyes 9 de 1979, 715 de 2001, 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 e 2012, 1751 de 2015, 1523 de 2012, Decreto 1076 de 2020 y

CONSIDERANDO

Que el Artículo 2 de la Constitución Política Nacional prevé como fines esenciales del estado lo siguientes:

“(…) servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (…)”. (Negrillas, cursiva y subrayado fuera de texto)

Que, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política es deber del Alcalde y en general de toda la administración municipal servirle a la comunidad, garantizar la efectividad de sus derechos, velar por la protección de la vida y demás bienes de las personas y tomar las medidas pertinentes y eficaces para atender y superar las

situaciones de desastre, calamidad y emergencia que afectan a las personas residentes en este Municipio.

Que el numeral 1, del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, como función del Alcalde Municipal establece: (...)En relación con la Administración Municipal: 1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente. ”

Que el artículo 2.8.8.1.4.2 del Decreto 780 de 2016 (Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social) legitima a las autoridades del sistema para “adoptar medidas sanitarias que garanticen la protección de la salud pública”. Medidas que a su vez se enlistan en el artículo 2.8.8.1.4.3 así:

“ARTÍCULO 2.8.8.1.4.3. MEDIDAS SANITARIAS. Con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control:

- a) Aislamiento o internación de personas y/o animales enfermos;
- b) Cuarentena de personas y/o animales sanos;
- e) Desocupación o desalojamiento de establecimientos o viviendas;
- f) Clausura temporal parcial o total de establecimientos;
- g) Suspensión parcial o total de trabajos o servicios; (...)** (Negrillas, cursiva y subrayado fuera de texto)

Que ante la expansión del nuevo Coronavirus COVID-19, declarado como pandemia el pasado 11 de marzo de 2020, por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS / WHO), el Presidente de la República, en uso de las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución Política Nacional, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y actualmente el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, declarándolo nuevamente por 30 días calendario, Estado de excepción que venció el día 05 de junio de 2020.

Que a partir de dicha declaración de estado de emergencia, el Gobierno Nacional, en cabeza del señor Presidente de la República ha venido profiriendo una serie de Decretos legislativos, en los que, además de regular diversas libertades individuales, ha previsto medidas económicas, tributarias, sanitarias, ambientales,

de control, etc., en procura de hacer frente a la crisis sanitaria, generada por el nuevo Coronavirus COVID-19. Así, se emitió tanto el Decreto Legislativo N° 457 de 2020, como el 531 de 2020, el 593 de 2020, 636 de 2020, 749 de 2020, 878 de 2020 y el 990 de 2020 en los que se decretó un aislamiento preventivo obligatorio, como otras medidas de orden público necesarias para su cumplimiento. Aislamiento que inicialmente estaba programado hasta el día 12 de abril de 2020, luego se prorrogó hasta el 26 de abril de 2020, posteriormente hasta el 11 de mayo de 2020, 31 de mayo de 2020, 01 de julio, 15 de julio, 01 agosto y a la fecha, tiene previsto su levantamiento para el 01 de septiembre de 2020.

Que en virtud de esta extrema contingencia material y jurídica, la administración municipal de Cajicá - Cundinamarca, en cabeza del señor Alcalde profirió múltiples regulaciones locales. Así, se emitió el Decreto Municipal 058 del 14 de marzo 2020, por el cual se Declaró la Alerta Amarilla, el Decreto Municipal 059 del 17 de marzo 2020 y sus sucesivas modificaciones por parte de los Decretos Municipales N° 062 del 23 de marzo de 2020, 064 del 25 de marzo de 2020, 070 del 02 de abril de 2020, 073 del 11 de abril de 2020, 080 del 11 de mayo de 2020, 085 del 21 de mayo de 2020, 086 del 01 de junio de 2020, 089 del 11 de junio de 2020, 090 del 11 de junio de 2020, 092 del 18 de junio de 2020, 093 del 19 de junio de 2020, 100 del 02 de julio 2020, el 104 del 15 julio de 2020 y 108 del 30 de julio de 2020, los cuales regularon con más profundidad el tema en el municipio, disponiendo de medidas efectivas para el aislamiento, tanto en lo relativo a la ciudadanía en general, como los servidores públicos, el transporte y el comercio.

Que en virtud de las excepciones consagradas en los Decretos 460, 593 de 2020, 636 de 2020, 749 de 2020, 878 de 2020, 990 de 2020 y 1076 de 2020, a la fecha, en el municipio están permitidas las actividades relacionadas al servicio de Secretaría de Planeación como de la Secretaría de Hacienda, a la luz del Decreto Municipal 083 de 2020, siendo incluso reactivados los términos de éstas.

Que a la fecha, se ha establecido un riesgo biológico en el personal vinculado a la Secretaría de Planeación, al posiblemente haber estado en contacto con una persona contagiadas con Coronavirus SARS-CoV-2 situación que requirió por parte de la Secretaría de Salud de la aplicación del artículo 43 del Decreto 3518 de 2006, compilado por el artículo 2.8.8.1.4.5 del Decreto 780 de 2016, es decir, la cuarentena y aislamiento de los servidores y contratistas vinculados a dichas dependencias, por un lapso de hasta 14 días. Ello en atención a lo previsto en el artículo 2.8.8.1.4.2. del Decreto 780 de 2016, así como la facultad que deviene de las previsiones de los numerales 44.3.5. y 44.3.6 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001.

Que las circunstancias fácticas hacen imposible que el titular de la Secretaría de Planeación, así como los funcionarios y contratistas pueden prestar sus actividades con atención al público de manera presencial, pues, además de estar sometidos a una medida sanitaria de obligatorio cumplimiento, su permanencia en los despachos públicos podría generar riesgo biológico para el público y para la administración. Por tal razón, excepcionalmente se suspenderá la prestación de la atención personal al público, continuando vigentes las actuaciones, peticiones y demás trámites que no impliquen contacto físico con los servidores y contratistas adscritos a dichas dependencias.

Que ante esta eventualidad, Secretaría de Planeación proyectó una circular que contiene las herramientas que garantiza la atención de los servicios a cargo. Ello a efectos de garantizar la prestación de los servicios esenciales de dichas dependencias, así como la recepción de la documentación destinada a éstas, a efectos de no vulnerar las garantías protegidas por la Ley 1098 de 2006.

Que independientemente de la reanudación de términos que previeron los Decretos 460, 593 de 2020, 636 de 2020, 990 de 2020 y 1076 de 2020 como el Decreto Municipal 083 del 15 de mayo de 2020, para Secretaría de Planeación, la situación señalada en antecedencia obliga a la suspensión provisional de atención presencial al público durante el periodo en el que se extienda a partir de la fecha y hasta el 04 de septiembre de 2020.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Suspensión de atención presencial al público. *A partir de la fecha hasta el 04 de septiembre de 2020, se ordena la suspensión de cualquier tipo de atención presencial al público a cargo de la Secretaría de Planeación como de la Dirección de TIC'S Dirección de Planeación Estratégica y Dirección Desarrollo Territorial.*

PARÁGRAFO. *Se ordena la desinfección inmediata de las oficinas físicas de la Secretaria de Planeación con los protocolos y medidas de seguridad necesaria.*

ARTÍCULO 2º. Atención Virtual. *Todas las personas interesadas en la prestación de alguno cualquiera de los servicios a cargo de la Secretaría de Planeación, podrá elevar sus peticiones, solicitudes, consultas a través del correo institucional contactenos-pqrs@cajica.gov.co, las cuales serán atendidas conforme a los plazos señalados en el Decreto Legislativo 491 de 2020, así como los que determine la Secretaría de Planeación en su plan de*

contingencia.

PARÁGRAFO 1. Las solicitudes que correspondan a licencias urbanísticas en cualquier clase, así como solicitudes de otras actuaciones, prórrogas y revalidaciones, deberán ser radicadas a los siguientes correos institucionales secplaneacion@cajica.gov.co y/o dirdesarrolloterritorial@cajica.gov.co.

La radicación de la solicitud deberá efectuarse con el cumplimiento de todos los requisitos señalados en el Decreto Único Nacional 1077 de 2015, la Resolución No. 462 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, diligenciando en debida forma el Formulario Único Nacional FUN adoptado por la Resolución No. 463 de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En forma expresa deberá informar el correo electrónico y teléfono donde se podrán efectuar las comunicaciones y/o notificaciones relacionadas con el trámite objeto de radicación.

ARTÍCULO 3º. La Secretaría de Planeación de Cajicá deberá garantizar la atención de los servicios a su cargo. Para tal efecto, se debe tener en cuenta las siguientes condiciones:

1. La atención al público no será presencial, pero la misma se garantizará por medio de canales virtuales.
2. Se debe garantizar la recepción de solicitudes correspondientes a licenciamientos urbanísticos en cualquiera de sus modalidades.
3. Se debe garantizar prestación de servicios que comprometan derechos fundamentales.
4. Las actividades por realizar deberán cumplir con los protocolos nacionales y municipales de bioseguridad que permitan prevenir el contagio del Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO 4º. Derogatoria y vigencia. El presente Decreto rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Expedido en Cajicá Cundinamarca, a los veintiséis (26) días del mes de agosto de dos mil veinte (2020).

PÚBLIQUESE Y CÚMPLASE

FABIO HERNAN RAMÍREZ RODRÍGUEZ
Alcalde Municipal"

(mayúsculas fijas, negrillas y tipos mixtos de letra del original).

Del texto antes transcrito es claro e inequívoco lo siguiente:

1) El objeto y razón de ser del acto administrativo que ha sido remitido para revisión es la medida de suspensión de atención presencial público a cargo de la Secretaría de Planeación y de la Dirección de TIC de la Dirección de Planeación Estratégica y Dirección de Desarrollo Territorial en el municipio de Cajicá (Cundinamarca), y en subsidio de ello disponer que las actuaciones y trámites administrativos ante esa dependencia se realicen en forma virtual a través de los medios y canales electrónicos de transmisión de la información, con el fin de evitar el contacto personal y el contagio del virus Covid-19, es decir, se trata de dos precisas medidas dictadas por el alcalde municipal en la condición de **autoridad de policía** que legítimamente lo es según lo preceptuado en expresamente en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con lo dispuesto en los artículos 2, 44, 46 y 95 numeral 2 *ibidem*, desarrolladas en los artículos 14, 199 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), 91 de la Ley 136 de 1994² modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012³, con el fin de preservar las condiciones de sanidad y de salud de los habitantes del municipio, como quiera que la salubridad pública, como factor integrante que es del **orden público**, se encuentra seria y gravemente amenazada por el hecho de haber hecho irrupción una pandemia de carácter global o mundial por razón de desatarse un virus denominado genéricamente “coronavirus” y específicamente “Covid-19” el cual hizo presencia en el territorio nacional.

2) En ese contexto de competencias y facultades de orden constitucional y legal asignadas a los alcaldes municipales el primer mandatario del municipio de Fusagasugá adoptó unas precisas medidas con la finalidad específica antes referida y que corresponden a las contenidas en los artículos 1 a 15,

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

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

particularmente de aislamiento preventivo obligatorio, congregación de personas, restricción de movilización de personas y vehículos automotores, entre otras.

3) De igual manera invocó como fundamento para tales decisiones estas otras específicas razones de hecho y de derecho:

a) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución es deber de las autoridades proteger la vida bienes y derechos de las personas, y según el artículo 315 ibidem es deber del alcalde municipal garantizar la efectividad de los derechos velar por la protección de la vida y demás bienes de las personas y tomar las medidas pertinentes y eficaces para atender y superar las situaciones de desastre, calamidad y emergencia que afecten a los residentes del municipio.

b) De igual manera tomó como fundamento lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y lo previsto en el Decreto 780 de 2016 (decreto único reglamentario del sector salud y protección social) respecto de la adopción de medidas de índole sanitaria, por motivo de la emergencia sanitaria desatada por motivo de la irrupción de la pandemia del virus Covid-19.

c) En esa dirección entonces el alcalde municipal de Cajicá implementó la suspensión de la atención presencial en la secretaría de planeación municipal, y en subsidio que la prestación del servicio y la gestión administrativa se realice con el uso de las tecnologías y las herramientas de procesamiento y transmisión electrónicos de la información entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre del año en curso.

Por consiguiente es perfectamente claro que las medidas contenidas en el Decreto 325 del 26 de agosto de 2020 fueron expedidas por el alcalde

municipal de Cajicá en ***ejercicio de expresas facultades propias de policía*** con el propósito específico de preservar y asegurar el orden público en el territorio de su jurisdicción en cuanto tiene que ver con las condiciones de *salubridad pública* que, en los términos de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1801 de 2016 es uno de los cuatro factores o elementos que lo componen⁴, todo en ello en armonía con lo definido sobre esa materia por la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵ y del Consejo de Estado⁶.

En ese sentido es especialmente relevante precisar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, es atribución del alcalde, en la condición de primera autoridad de policía en el municipio, conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador, y en ese marco según lo regulado puntual y explícitamente en el mencionado código en los artículos 14 y 202 (normas jurídicas estas de competencia justamente invocadas por el alcalde de Cajicá como fundamento para proferir el Decreto 117 de 26 de agosto de 2020 objeto de esta providencia) competen al alcalde las siguientes precisas facultades:

“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

⁴ Los otros tres son las condiciones de seguridad y tranquilidad públicas y la preservación ambiental.

⁵ Véanse por ejemplo, entre otras, las sentencia C-045 de 1996, C-366 de 1996, C-813 de 2014, C-225 de 2017 y C-128 de 2018.

⁶ Véanse, entre otras providencias, el auto de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa, expediente 20016-0122 (57.650), y el auto de 27 de julio de 2006 de la Sección Primera del Consejo de Estado, MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, expediente 2003-1229-01.

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.” (negritas adicionales).

“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:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

6. *Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*

7. *Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.*

8. *Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.*

9. *Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*

10. *Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.*

11. *Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.*

12. *Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.” (se resalta).*

4) En ese ámbito de motivación es determinante para este caso advertir y destacar que en modo alguno y en ninguna parte del texto el alcalde municipal de Cajicá refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica inicialmente mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y luego por segunda ocasión través del Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política, cuya causa para uno y otro evento fue la situación de pandemia global del virus Covid-19 que hizo presencia en el territorio colombiano.

Es más, en el ya explicado marco de regulación constitucional y legal existente sobre la materia las medidas adoptadas por el ejecutivo municipal en el Decreto 117 del 26 de agosto de 2020 bien podían haber sido expedidas sin que se hubiese decretado el mencionado estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional.

4. Conclusión

Por lo tanto, en las circunstancias antes analizadas debe concluirse, sin hesitación alguna, que en relación concreta con el Decreto 117 del 26 de agosto de 2020 proferido por el alcalde municipal de Cajicá (Cundinamarca) es manifiestamente improcedente que dicho acto administrativo pueda ser objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto, se reitera, aquel no fue dictado en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias por él asumidas una vez que declaró el mencionado estado de emergencia económica, social y ecológica.

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

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

2) Esa segunda condición concurrente y necesaria para la procedencia del control inmediato de legalidad no consiste simple o genéricamente que se trate de actos dictados dentro de los estados de excepción sino, se repite una vez más, “*en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante tales estaos de excepción*”.

3) En la concepción y principalística que inspira y nutre la fórmula jurídico-política del Estado Social de Derecho sobre la cual el constituyente del año 1991 reorganizó la estructura y funcionamiento del Estado Colombiano (artículo 1 constitucional), el poder público solo puede ser ejercido por las autoridades expresamente designadas para ello y en los términos que la Constitución establece (artículo 3 *ibidem*), por consiguiente la determinación de las competencias -especialmente en los sistemas jurídicos escritos como lo es fundamentalmente el nuestro- es un asunto que debe estar previa y expresamente consagrado en la ley tal como lo ordena el artículo 122 superior en cuanto de asignación de funciones se trata, por consiguiente en esta concepción no es válido ni posible predicar o deducir la existencia de una determinada competencia por la vía de una interpretación extensiva ni analógica de la ley y mucho menos fundada o guiada en motivos de conveniencia u oportunidad, esta es una conquista inquebrantable y una regla de oro y universal del Estado de Derecho.

4) Lo anterior no significa, en modo alguno, que en nuestro ordenamiento jurídico todos aquellos otros actos administrativos de contenido general que expidan las autoridades en tiempos de los estados de excepción carezcan o estén exentos de control jurisdiccional porque, para ellos nuestro ordenamiento jurídico tiene previstos otros medios de control idóneos también de naturaleza jurisdiccional como lo son por ejemplo, en tratándose de modo particular para los actos del orden municipal y más exactamente para los que expiden los alcaldes municipales, los siguientes: a) el de *simple nulidad* contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, b) el de

nulidad y restablecimiento del derecho consagrado el artículo 138 *ibidem* cuando produzca efectos particulares y lesione derechos de carácter personal o subjetivo, y c) el control *por vía de observaciones* por parte del respectivo gobernador departamental en relación con los actos de los alcaldes municipales según lo regulado en los artículos 151 numeral 5 *ibidem* y 94 numeral 8 del Decreto-ley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) de 1986.

En consecuencia en aplicación de la regla de competencia contenida en el artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en consonancia con lo dispuesto en los artículos 151 numeral 14 y 243 de ese mismo cuerpo normativo procesal y así precisada por la Sala Plena de la Corporación en sesión extraordinaria del día 31 de marzo del año en curso, debe declararse improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por ende abstenerse el tribunal de asumir dicho control respecto del Decreto número 117 del 26 de agosto de 2020 expedido por el alcalde municipal de Cajicá (Cundinamarca).

RESUELVE :

1º) Declárase improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por tanto **abstiénese** el tribunal de asumir dicho control respecto del Decreto número 117 del 26 de agosto de 2020 expedido por el alcalde municipal de Cajicá (Cundinamarca).

2º) En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, en los Acuerdos números PCSJA20-11532 y PCSJA20-11546 del 11 y 25 de abril de 2020, y PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 del 7, 22 de mayo de 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, respectivamente, y las

directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por conducto de la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica al alcalde municipal de Cajicá (Cundinamarca) en la dirección electrónica “sjurnotificaciones@cajica.gov.co” y a la Procuradora 1 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la dirección electrónica “dmgarcia@procuraduria.gov.co” o también en la dirección electrónica “dianamarcelagarciap@gmail.com”.

3º) Publíquese esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público en la sección y enlaces específicos dispuestos para el efecto lo mismo que en la página electrónica oficial de la alcaldía municipal de Fusagasugá (Cundinamarca) “www.cajica.gov.co”.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado