

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá D.C., tres (3) de abril del año dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 250002315000202000629 - 00  
**Medio de Control:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Autoridad:** ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHOCONTÁ -  
CUNDINAMARCA  
**Referencia:** DECRETO NO. 021 DEL 23 DE MARZO  
DEL AÑO 2020

Puesto en conocimiento el asunto de la referencia, procede el Despacho a pronunciarse sobre la procedencia del medio de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 del 2011 (CPACA), respecto del Decreto No. 021 del 23 de marzo del año en curso (2020), proferido por la Alcaldía Municipal de Chocontá - Cundinamarca, con fundamento en los siguientes planteamientos:

**ANTECEDENTES**

**1)** El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), prevé el control inmediato de legalidad, como un mecanismo de revisión respecto de 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.

Por su parte el numeral 14 del artículo 151 la Ley 1437 de 2011 (CPACA), frente a la competencia del medio de control inmediato de legalidad, establece:

Expediente No. 250002315000202000629-00  
Control Inmediato de Legalidad  
Decreto 021 del 2020 - Chocontá

**(...) 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 fuera del texto original).

En consecuencia los actos emitidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, concretamente por el Tribunal Administrativo del lugar donde se expidan, de conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).<sup>1</sup>

La misma Ley 1437 de 2011 (CPACA), prevé en el artículo 185<sup>2</sup> el trámite que debe darse a los asuntos relacionados con el control inmediato de legalidad, de conformidad con el cual las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial correspondiente, 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.

**2) Se emitió por parte del Gobierno Nacional – Presidencia de la República, el Decreto No. 417 el día 17 de marzo de 2020, mediante el cual se DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL.**

<sup>1</sup> "ART- 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en Única Instancia. (...)

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

<sup>2</sup> "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:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo

Expediente No. 250002315000202000629-00  
Control Inmediato de Legalidad  
Decreto 021 del 2020 - Chocontá

Lo anterior debido a que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS), identificó el nuevo virus denominado coronavirus - COVID-19 como una pandemia y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

En efecto, dentro de los fundamentos planteados por el Decreto No. 417 el día 17 de marzo de 2020, se pudo advertir lo siguiente:

*"(...) Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.*

*(...)*

*Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19."*

**3)** Una vez revisado el Decreto Municipal de Chocontá No. 021 del 2020 objeto del presente medio de control inmediato de legalidad, se observa que su expedición fue el 23 de marzo de 2020, es decir, con posterioridad a la expedición del Decreto No. 417 el día 17 de marzo de 2020, y que uno de sus fundamentos es este Decreto de Estado de Excepción en

*Expediente No. 250002315000202000629-00*  
*Control Inmediato de Legalidad*  
*Decreto 021 del 2020 - Chocontá*

En virtud de lo anterior, la Alcaldía Municipal de Chocontá - Cundinamarca remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para su control inmediato de legalidad, el Decreto No. 021 del día 23 de marzo del año 2020 "Por el cual se declara la urgencia manifiesta y se dispone la celebración de contratos a través de la modalidad de contratación directa."

Por reparto de la Sala Plena de esta Corporación, fue asignado para su sustanciación y proyección a este Despacho Judicial el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: AVOCAR** conocimiento del Decreto No. 021 del día 23 de marzo del año 2020 "Por el cual se declara la urgencia manifiesta y se dispone la celebración de contratos a través de la modalidad de contratación directa", para efectuar el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

**SEGUNDO: IMPÁRTASE** a la presente actuación, el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en consecuencia **ADMÍTASE EN ÚNICA INSTANCIA** el presente medio de control inmediato de legalidad.

**TERCERO: FÍJESE** por la Secretaría un aviso en la página web de la Rama Judicial, que para el efecto esté asignada, sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la

Expediente No. 250002315000202000629-00  
Control Inmediato de Legalidad  
Decreto 021 del 2020 - Chocontá

que se fije este aviso en la página web del municipio entidad, en caso de tenerla.

**CUARTO:** Por Secretaría **REQUIÉRASE** a la autoridad, Alcaldía Municipal de Chocontá – Cundinamarca, para que en el término de diez (10) días contados a partir del recibo de la correspondiente comunicación, remita vía correo electrónico de notificaciones: [scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co), los antecedentes administrativos del Decreto No. 021 del 23 de marzo de 2020 “Por el cual se declara la urgencia manifiesta y se dispone la celebración de contratos a través de la modalidad de contratación directa”, al igual que los documentos que considere relevantes como pruebas dentro del trámite procesal de referencia.

**QUINTO: INVITAR** a las Facultades de Derecho y Ciencia Política de las universidades: Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Javeriana, de los Andes, y del Rosario, al Ministerio de Hacienda Pública, y la Contraloría General de la República, en calidad de expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación que por secretaría se libre para esos efectos, informando que las intervenciones se pueden remitir al correo electrónico de notificaciones: [scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co).

**SEXTO: COMUNÍQUESE** de la iniciación de esta actuación al Agente del Ministerio Público adscrito a este Despacho, y una vez expirado el término anterior, **PÁSESELE EL ASUNTO**, para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto sobre el tema objeto de estudio.

Expediente No. 250002315000202000629-00  
Control Inmediato de Legalidad  
Decreto 021 del 2020 - Chocontá

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Oscar Dimaté C.', with a long horizontal stroke extending to the right.

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá DC, tres (3) de abril de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-00453-00**  
**Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**Asunto: REVISIÓN DEL DECRETO 032 DE 2020 DEL MUNICIPIO DE GRANADA (CUNDINAMARCA)**

Decide el despacho la procedencia del mecido de control jurisdiccional de control inmediato de legalidad respecto del decreto número 032 de 23 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Granada y remitido a este tribunal.

**I. ANTECEDENTES**

1) El alcalde del municipio de Granada (Cundinamarca) expidió el decreto número 032 de 23 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS DECRETOS 027 Y 030 DE 2020, SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

2) El decreto antes mencionado fue enviado por la citada alcaldía al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para efectos de control inmediato de legalidad, asunto que por reparto correspondió inicialmente al despacho del magistrado Luis Alfredo Zamora Acosta quien, por razones de conexidad y lo

definido por la Sala Plena de la corporación en sesión de sala extraordinaria del 30 de marzo del año en curso lo remitió a este otro despacho.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para efectos de la decisión que debe adoptarse en el presente asunto se desarrollan a continuación los siguientes aspectos: 1) cuestión previa, 2) marco jurídico del control inmediato de legalidad, 3) competencia ejercida, motivación y contenido del decreto objeto de examen y, 4) conclusión.

### 1. Cuestión previa

En forma preliminar se pone de presente que el asunto de la referencia fue remitido por el despacho del magistrado Luis Alfredo Zamora Acosta por auto de esta misma fecha en aplicación de lo definido por la Sala Plena del Tribunal en sesión extraordinaria del 30 de marzo de 2020, en consideración de que el Decreto 032 del 23 de este año expedido por el alcalde municipal de Granada (Cundinamarca) modifica los Decretos 027 y 030 por él proferidos los días 17 y 19 de marzo de 2020, respectivamente, y que el examen del mencionado Decreto 027 fue asignado por reparto previo a este otro despacho.

Por consiguiente como **el contenido de los artículos primero y segundo del Decreto 032 de 2020 es modificar los artículos sexto y séptimo del Decreto 027 del 17 de marzo de este año** también expedido por el alcalde municipal de Granada (Cundinamarca) **y el del artículo tercero es mantener vigente el texto restante del decreto 027 del 17 de marzo de 2020**, corresponde al despacho de la referencia conocer de dicho asunto, debido a que en sesión extraordinaria de la Sala Plena del Tribunal llevada a

cabo el día 30 de marzo del año en curso se determinó que para efectos del trámite del denominado *control inmediato de legalidad* de los actos administrativos generales dictados por gobernadores y alcaldes en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Presidente de la República mediante Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020 y previsto en los artículos 136 y 151 numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por razones de conexidad, celeridad y economía procesales los actos de modificación, aclaración, corrección o revocatoria de actos administrativos previamente proferidos no deben ser objeto de reparto sino simplemente de asignación al respectivo despacho que haya conocido del correspondiente acto administrativo original.

Lo anterior sin perjuicio de que el examen del artículo cuarto del mismo Decreto 032 del 23 de marzo de 2020 de la alcaldía municipal de Granada corresponde al despacho de la magistrada Carmen Amparo Ponce Delgado por cuanto con dicha norma se modificó el artículo 1 del Decreto 030 del 19 de marzo de 2020, y la revisión de este último por reparto correspondió en su momento a ese otro despacho del tribunal, tal como fue igualmente decidido en el ya citado auto de 3 de abril de 2020 proferido por el magistrado Luis Alfredo Zamora Acosta.

## **2. Marco jurídico del control inmediato de legalidad**

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

1) La Ley 1437 de 2011, contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la Parte Segunda

establece la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en esa dirección regula sus funciones jurisdiccional y consultiva.

2) En esa perspectiva el Título III 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 prevé y define el contenido y alcance del llamado “*control inmediato de legalidad*” en los siguientes términos:

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

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

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

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

b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de *actos administrativos*, esto es, haber sido proferidos 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 tanto, en tratándose particularmente de actos administrativos emanados de autoridades territoriales como *alcaldes* y gobernadores la competencia está atribuida, en única instancia, a los tribunales administrativos en los siguientes términos:

***“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales***

**Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:**

1 .....

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

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

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

*“por medio del cual se declara la calamidad pública, se adoptan medidas sanitarias y lineamientos para la preparación, respuesta y atención por riesgo del covid-19 y se dictan otras disposiciones”*

El acto administrativo materia de revisión es el *decreto municipal número 032 del 23 de marzo de 2020 (artículos primero, segundo y tercero) expedido por el alcalde de Granada del departamento de Cundinamarca* que, conforme a su epígrafe tiene por contenido lo siguiente: “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS DECRETOS 027 Y 030 DE 2020, SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, cuyo texto integral se transcribe a continuación para efectos de precisar no solo su objeto y alcance sino, fundamentalmente, las normas de competencia y los motivos por los que fue proferido, y sobre esa base entonces determinar si está sujeto o no al juicio de legalidad a través del medio de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011:

**“DECRETO ADMINISTRATIVO N° 032 DE 2020  
(MARZO 23 DE 2020)  
“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS DECRETOS 027  
Y 030 DE 2020, SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA  
CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) Y  
SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

*En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 303 y el numeral 2o del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, y*

**CONSIDERANDO**

**1.** *Que el Ministerio del Interior expidió el Decreto Ley No. 457 de 22 de marzo de 2020 “Por el cual se Imparten Instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público” que dispuso, entre otras cosas:*

*“Artículo 1º: Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las persona partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*Para efecto de lograr el efectivo aislamiento preventivo se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3*

del presente Decreto.

*Artículo 2º: Ejecución de la medida de aislamiento: Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, ordenada por el artículo anterior.*

(...)

*Artículo 6º: Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban dentro de su circunscripción territorial el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio.*

*Artículo 7º: inobservancia de las medidas (...)*

*Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento a lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las acciones a que haya lugar. ”*

**2.** *Que el Distrito de Bogotá expidió el Decreto No. 091 de 2 de marzo de 2020 "Por medio del cual se modifica el Decreto 90 de 2020 y se toman otras disposiciones" dispuso, entre otras: "Artículo 1º Limitar totalmente la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del Distrito Capital de Bogotá entre el día jueves 19 de marzo de 2020 a las 23:59 horas hasta el martes 24 de marzo de 2020 a las 23:59 horas.*

**3.** *Que el Departamento de Cundinamarca expidió el decreto No. 157 de 19 de marzo de 2020, mediante el cual dispuso: "ARTICULO PRIMERO: Modificar el artículo primero del Decreto 153 del 19 de marzo de 2020, el cual quedará de la siguiente forma: "Artículo 1º limitar totalmente la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del Distrito Capital de Bogotá entre el día jueves 19 de marzo de 2020 a las 23:59 horas hasta el martes 24 de marzo".*

**4.** *Que el municipio de Granada Cundinamarca expidió el Decreto No. 027 de 17 de marzo de 2020 declaró la calamidad pública y adoptó medidas sanitarias y lineamientos para la preparación, respuesta y atención por riesgos del COVID-19.*

**5.** *Que el municipio de Granada Cundinamarca expidió el Decreto No. 030 de 19 de marzo de 2020 "Por medio del cual se adopta la restricción transitoria de la movilidad de personas para la contención del coronavirus (COVID-19) en el departamento de*

Cundinamarca".

En mérito de lo expuesto el alcalde municipal de Granada Cundinamarca,

#### **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR el artículo sexto del Decreto 027 de 17 de marzo de 2020, el cual quedará de la siguiente manera**

"ARTÍCULO SEXTO: PROHIBIR dentro de la circunscripción del municipio de Granada el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta las 23:59 del día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio.

**PARÁGRAFO:** El expendio solo podrá ser realizado mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio."

**ARTÍCULO SEGUNDO: MODIFICAR el artículo séptimo del Decreto 027 de 17 de marzo de 2020, el cual quedará de la siguiente manera:**

"ARTÍCULO SÉPTIMO: SUSPENDER los términos procesales respecto de los procesos administrativos a cargo de la alcaldía municipal desde las 00:00 horas del día dieciocho (18) hasta las 23:59 del día 12 de abril de 2020, este periodo podrá prolongarse o acortarse de acuerdo a las directrices de orden Nacional o Departamental."

**ARTÍCULO TERCERO: DISPONER que el contenido del decreto 027 que no ha sido expresamente modificado por el presente decreto permanecerá vigente.**

**ARTÍCULO CUARTO: MODIFICAR el artículo primero del decreto No. 030 de 19 de marzo de 2020, el cual quedará así:**

**ARTÍCULO PRIMERO** Limitar totalmente la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del municipio de Granada Cundinamarca entre las 23:59 horas del día jueves 19 de marzo de 2020 hasta las 23:59 horas del día doce (12) de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus - COVID-19.

**PARÁGRAFO** Quedan exceptuados de la aplicación de la presente medida personas y vehículos que realicen las siguientes actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.
8. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.
9. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
10. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
11. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

12. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos - fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.
13. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.
14. Las actividades de los servicios públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del covid-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.
15. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del covid-19.
16. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.
17. Las actividades de los puertos de servicio públicos y privado exclusivamente para el transporte de carga.
18. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.
19. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no puedan suspenderse.
20. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria.
21. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios

a sus huéspedes.

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

23. El funcionamiento de la infraestructura crítica - computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

24. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

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

26. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo – GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

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

27. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas mas vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.

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

29. El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de

primera necesidad – alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población – en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.

30. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresa, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

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

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

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

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

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

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Se permitirán la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.

**PARÁGRAFO TERCERO:** Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

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

**ARTÍCULO QUINTO:** *DISPONER* que el contenido del decreto

030 de 2020 que no ha sido expresamente modificado por el presente decreto permanecerá vigente.

**ARTÍCULO SEXTO: ESTABLECER** en toda la jurisdicción del municipio de Granada el “pico y cedula” para realizar compras y abastecimiento de productos en el municipio de Granada Cundinamarca, a partir de las 00:00 horas del día 24 de marzo de 2020 y hasta las 23:59 horas del día 12 de abril de 2020, tal como se relaciona a continuación:

ÚLTIMO DIGITO DE CÉDULA	DÍA
0-1-2	Lunes
3-4-5	Martes
6-7-8	Miércoles
9-0-1	Jueves
2-3-4	Viernes
5-6-7	Sábado
8-9	Domingo

**PARÁGRAFO PRIMERO:** La restricción de circulación de que trata este artículo aplicará para el último dígito de la cédula del ciudadano y no para la placa del vehículo en el que se desplace.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Solo podrá desplazarse una (1) persona por familia.

**PARÁGRAFO TERCERO:** La persona del núcleo familiar que acuda a abastecerse a los supermercados o establecimientos de expendio de alimentos en el municipio, deberá portar su cédula original de hologramas.

**PARÁGRAFO CUARTO:** La presente medida es una restricción de circulación para el ciudadano y no para el vehículo por lo que los ciudadanos al momento de su abastecimiento deberán mostrar antes las autoridades su cédula de ciudadanía original.

**PARÁGRAFO QUINTO:** Los establecimientos de comercio estarán obligados a exigir para la venta de productos la cédula original al comprador y verificar que cumpla con lo dispuesto en este Decreto. El incumplimiento por parte de los comerciantes a esta disposición dará lugar a la imposición de multas policivas.

**ARTÍCULO SÉPTIMO: DISPONER** que el horario de cierre aplicará para todos los establecimientos de comercio habilitados excepcionalmente para funcionar en el periodo de aislamiento preventivo obligatorio en la jurisdicción del municipio de Granada Cundinamarca será las 19:00 horas.

**PARÁGRAFO:** Los comerciantes que no acaten esta disposición serán sancionados según lo establecido en la ley 1801 de 2016 y los mecanismos que la modifiquen o adicionen.

**ARTÍCULO OCTAVO:** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones anteriores que le sean contrarias.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Granada Cundinamarca, a los veintitrés (23) del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

**JORGE ALBERTO SIERRA PADILLA**  
**Alcalde Municipal"**

(negritas y mayúsculas fijas del original – negritas de los artículos primero y segundo adicionales).

Del texto antes transcrito es claro e inequívoco lo siguiente:

1) El objeto y razón de ser del acto administrativo en cuanto al contenido de los artículos primero, segundo y tercero de la parte resolutive se refiere y que ha sido remitido para revisión es, clara y puntualmente, **modificar el contenido de los artículos sexto y séptimo del Decreto 027 del 17 de marzo de este año también expedido por el alcalde municipal de Granada (Cundinamarca) y el del artículo tercero es mantener vigente el texto restante del decreto 027 del 17 de marzo de 2020**, este último a través del cual el mandatario local hizo una *declaración de calamidad pública en el municipio y consecuentemente adoptó un conjunto de medidas y órdenes para afrontarla* 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 49 y 95 numeral 2 *ibidem*, desarrolladas en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de

2016), 91 de la Ley 136 de 1994<sup>1</sup> modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>2</sup>, 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 Granada adoptó unas precisas medidas con la finalidad específica antes referida y que corresponden a las contenidas en los artículos primero a tercero de la parte resolutive del citado decreto 032 del 23 de marzo de 2020.

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

a) Que según lo preceptuado en el artículo 303 constitucional el gobernador departamental es el jefe de la administración seccional.

b) Que el Presidente de la República mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 impartió unas específicas órdenes en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia generada por el llamado coronavirus covid-19.

c) Que por esa misma causa el gobernador departamental de Cundinamarca a través de los Decretos números 153 y 157 de marzo de

---

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas para la modernización de la organización y funcionamiento de los municipios.

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios.

2020 dictó unas medidas de limitación de movilización de vehículos automotores.

Por consiguiente, es perfectamente claro que las medidas contenidas en el Decreto 019 del 24 de marzo de 2020 fueron expedidas por alcaldesa municipal de Granada 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 componen<sup>3</sup>, todo en ello en armonía con lo definido sobre esa materia por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>4</sup> y del Consejo de Estado<sup>5</sup>.

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 Granada como fundamento para proferir el Decreto 019 del 24 de marzo de

---

<sup>3</sup> Los otros tres son las condiciones de seguridad y tranquilidad públicas y la preservación ambiental.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

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 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.” (negrillas 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 Granada refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los

decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado mediante el *Decreto 417 de 17 de marzo de 2020*, en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política, “*el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario a partir de la publicación de dicho decreto*”, cuya causa fue la situación de pandemia global del covid-19 que hizo presencia en el territorio colombiano.

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 032 del 23 de marzo de 2020 bien podían haber sido expedidas sin que se hubiese decretado el mencionado estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional, como igualmente sucedió con el primigenio Decreto 027 de 27 de marzo de 2020 y así definido en providencia del 1o de abril de 2020 en el expediente número 25000-23-15-000-2020-00453-00 a cargo de este mismo despacho sustanciador.

#### **4. Conclusión**

Por lo tanto, en las circunstancias antes analizadas debe concluirse, sin hesitación alguna, tal como ya fue decidido por este despacho en providencia del 1o de marzo de 2020 proferida dentro del expediente número 25000-23-15-000-2020-00453-00 respecto del decreto primigenio número 027 de 17 de marzo de 2020, que en relación concreta con los artículos primero, segundo y tercero del Decreto 032 de 23 de marzo de 2020 proferido por el alcalde municipal de Granada (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 manera que la determinación de las competencias -especialmente en los sistemas jurídicos escritos como lo es fundamentalmente el nuestro- es un asunto que debe estar previa y expresamente consagrado en la ley tal como lo ordena el artículo 122

superior en cuanto de asignación de funciones se trata, por consiguiente en esta concepción no es válido ni posible predicar o deducir la existencia de una determinada competencia por la vía de una interpretación extensiva ni analógica de la ley y mucho menos fundada o guiada en motivos de conveniencia u oportunidad, 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 135 de la Ley 1437 de 2011, *b) el de nulidad y restablecimiento del derecho* consagrado el artículo 138 *ibidem* cuando produzca efectos particulares y lesione derechos de carácter personal o subjetivo, y *c) el control por vía de observaciones* por parte del respectivo gobernador departamental en relación con los actos de los alcaldes municipales según lo regulado en los artículos 151 numeral 5 *ibidem* y 94 numeral 8 del Decreto-ley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) 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 032 del 23 de marzo de 2020 (artículos primero, segundo y tercero) expedido por el alcalde municipal de Granada (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 de los artículos primero, segundo y tercero del Decreto número 032 del 17 del 23 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Granada (Cundinamarca)

**2º)** En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, en el Acuerdo número PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020 de la Presidencia del consejo Superior de la Judicatura, y las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por conducto de la secretaria de la Sección Primera del Tribunal **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica a el alcalde municipal de Granada (Cundinamarca) en la dirección electrónica "*notificacionjudicial@granada-cundinamarca.gov.co*" y a la Procuradora 1 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en las dirección electrónica "*dmgarcia@procuraduría.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 del municipio de Granada (Cundinamarca) "[www.granada-cundinamarca.gov.co](http://www.granada-cundinamarca.gov.co)".

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá DC, tres (3) de abril de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-15-000-2020-00557-00  
**Medio de control:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Asunto:** REVISIÓN DEL DECRETO 008 DE 2020 DEL  
MUNICIPIO DE GACHALÁ  
(CUNDINAMARCA)

Decide el despacho la procedencia del mecido de control jurisdiccional de control inmediato de legalidad respecto del decreto número 008 de 13 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Gachalá y remitido a este tribunal.

**I. ANTECEDENTES**

1) El alcalde del municipio de Gachalá (Cundinamarca) expidió el decreto número 008 de 13 de marzo de 2020 mediante el cual “(...) *se adoptan medidas administrativas y recomendaciones transitorias para la prevención y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica por el CORONAVIRUS (COVID-19) en el municipio de Gachalá Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*”.

2) El decreto antes mencionado fue remitido por la citada alcaldía al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para efectos de control inmediato de legalidad, asunto que por reparto correspondió al despacho del magistrado de la referencia.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

### 1. Marco jurídico del control inmediato de legalidad

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

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

2) En esa perspectiva el Título III 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 prevé y define el contenido y alcance del llamado “*control inmediato de legalidad*” en los siguientes términos:

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

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

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

- a) Debe tratarse de *actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto*, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.
- b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de *actos administrativos*, esto es, haber sido proferidos 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 tanto, en tratándose particularmente de actos administrativos emanados de autoridades territoriales como *alcaldes* y gobernadores la competencia está atribuida, en única instancia, a los tribunales administrativos en los siguientes términos:

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

1 .....

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

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

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

El acto administrativo materia de revisión es el *decreto municipal número 008 de 13 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de Gachalá del departamento de Cundinamarca* que, conforme a su epígrafe tiene por contenido lo siguiente: *“por el cual se adoptan medidas administrativas y recomendaciones transitorias para la prevención y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica por el CORONAVIRUS (COVID-19) en el municipio de Gachalá Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”* cuyo texto integral se transcribe a continuación para efectos de precisar no solo su objeto y alcance sino, fundamentalmente, las normas de competencia y los motivos por los que fue proferido, y sobre esa base entonces determinar si está sujeto o no al juicio de legalidad a través del medio de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011:

**“ALCALDÍA MUNICIPAL  
GACHALÁ CUNDINAMARCA  
DESPACHO DEL ALCALDEDECRETO No 008 DE 2020  
(13 de marzo de 2020)**

***Por el cual se adoptan medidas administrativas y recomendaciones transitorias para la prevención y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica por el CORONAVIRUS (COVID-19) en el municipio de Gachalá Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”***

EL ALCALDE MUNICIPAL DE GACHALÁ CUNDINAMARCA, EN

USO DE SUS ATRIBUCIONES, CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EN ESPECIAL LAS CONFERIDAS POR EL ARTÍCULO 315 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y LA LEY 136 DE 1994, Y

**CONSIDERANDO:**

*Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.*

*Que igualmente el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que “La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la Salud”.*

*Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la discriminación de funciones”.*

*Que el numeral 44.3.5 del artículo 44 de la ley 715 de 2001, señala como competencia a cargo de los municipios: “...ejercer Vigilancia y Control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgo para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados, y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.”*

*Que según el artículo 14 de la ley 1523 de 2012, “los Alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el Distrito y en el Municipio, y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de Gestión de Riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”.*

*Que el artículo 1 de la Ley 1523 de 2012 señala que, la Gestión de Riesgo de Desastres “(...) en su proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes, para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible”.*

En virtud de lo anteriormente expuesto;

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar estado de alerta permanente en el municipio de Gachalá Cundinamarca, así como la activación del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Conminar a la población a adoptar los siguientes hábitos de autocuidado personal en procura de prevenir la aparición del virus (COVID-19):

- a- Lavar las manos frecuentemente o cada vez que se haga necesario, b- Evitar el contacto físico, saludo de mano, besos y abrazos, c- Al estornudar o toser cubrirse con el antebrazo.
- d- Usar tapabocas si hay síntomas de gripe o resfriado.
- e- Mantener limpias todas las superficies y áreas de trabajo, f- En lo posible evitar lugares concurridos.
- g- Darle un manejo responsable a toda la información que surja relacionada con el COVID -19.

**Parágrafo:** Con el objeto de mitigar y controlar los efectos del COVID-19, se deberán observar las demás recomendaciones y medidas preventivas establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**ARTÍCULO TERCERO:** Se establece como líneas de atención a la comunidad para ampliar la información en caso de que se tenga duda sobre la sintomatología.

- Centro médico municipio de Gachalá celular 3176568031
- Comando Policía Gachalá 320 3837021

**ARTÍCULO CUARTO:** Divúlguese por los medios de comunicación más efectivos el contenido del presente acto administrativo a la población en general, a las autoridades competentes y a todas las organizaciones públicas y privadas con jurisdicción y establecidas dentro del municipio para que se adopten las recomendaciones aquí señaladas.

**ARTÍCULO QUINTO:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y tendrá una duración de acuerdo a las directrices impartidas por el Gobierno Nacional.

Dado en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Gachalá, a los trece (13) días del mes de marzo del año dos mil veinte (2020).

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**  
**HÉCTOR HERNÁN BARRETO PARRA**  
**Alcalde Municipal"**

(mayúsculas fijas, negrillas, subrayado 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 declaración por parte del alcalde del municipio de Gachalá (Cundinamarca) de una situación de “**alerta permanente**” para fines de prevención de contagio del covid-19 en la condición jefe de la administración local y por tanto responsable de la implementación de procesos de gestión del riesgo en el territorio de su jurisdicción

2) En ese contexto de competencias y facultades de orden constitucional y legal asignadas a los alcaldes municipales el primer mandatario del municipio de Gachalá declaró la situación de alerta permanente y adoptó una serie de decisiones dirigidas a prevenir en el territorio de su jurisdicción la expansión del denominado covid-19.

3) De igual manera también invocó como fundamento para tal decisión de modo general los artículos 2 y 49 de la Constitución Política y normas de otros cuerpos normativos regulatorios de la materia, concretamente la Ley 715 de 2001<sup>1</sup> y la Ley 1523 de 2012<sup>2</sup>.

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 Gachalá 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

---

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

<sup>2</sup> Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado mediante el *Decreto 417 de 17 de marzo de 2020*, en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política, “*el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario a partir de la publicación de dicho decreto*” cuya causa fue la situación de pandemia global del covid-19 que hizo presencia en el territorio colombiano, por la sencilla pero fundamental razón de que el mencionado estado de excepción tan solo fue declarado el día 17 de marzo de 2020 en tanto que el decreto objeto de remisión y objeto de examen fue expedido con antelación a esa fecha, concretamente el día 13 de esos mismos mes y año.

### **3. Conclusión**

Por lo tanto, en las circunstancias antes analizadas debe concluirse, sin hesitación alguna, que en relación concreta con el Decreto 027 de 17 de marzo de 2020 proferido por el alcalde municipal de Gachalá (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 manera que la determinación de las competencias -especialmente en los sistemas jurídicos escritos como lo es fundamentalmente el nuestro- es un asunto que debe estar previa y expresamente consagrado en la ley tal como lo ordena el artículo 122 superior en cuanto de asignación de funciones se trata, por consiguiente en esta concepción no es válido ni posible predicar o deducir la existencia de una determinada competencia por la vía de una interpretación extensiva ni analógica de la ley y mucho menos fundada o guiada en motivos de conveniencia u oportunidad, 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 135 de la Ley 1437 de 2011, y *b)* 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, todo ello sumado en este caso en particular al mecanismo especial adicional de control de legalidad por parte del respectivo órgano de control fiscal al cual se encuentra sujeto el municipio en los términos previstos en el artículo 43 de la misma Ley 80 de 1993.

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 008 de 13 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Gachalá (Cundinamarca).

#### RESUELVE:

1°) **Declárase improcedente** el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por tanto **abstiénese** el tribunal de asumir dicho control

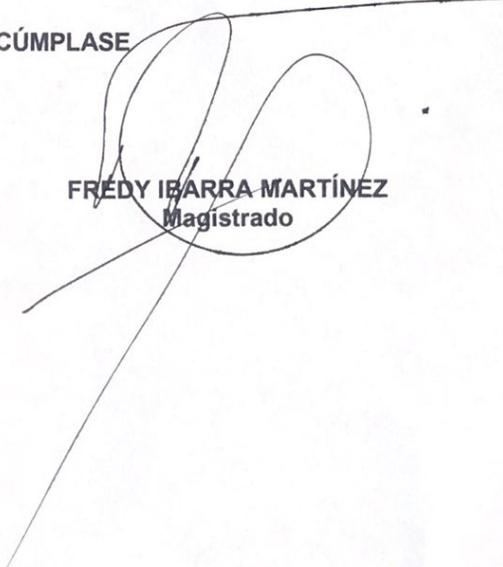
respecto del Decreto número 027 de 17 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Gachalá (Cundinamarca)

2º) En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, en el Acuerdo número PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020 de la Presidencia del consejo Superior de la Judicatura, y las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por conducto de la secretaría de la Sección Primera del Tribunal **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica al alcalde municipal de Gachalá (Cundinamarca) en la dirección electrónica "sgobierno@gachala-cundinamarca.gov.co" y a la Procuradora 1 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en las 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 del municipio de Gachalá (Cundinamarca) "[www.gachala-cundinamarca.gov.co](http://www.gachala-cundinamarca.gov.co)".

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá DC, tres (3) de abril de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-00606-00**  
**Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**Asunto: REVISIÓN DEL DECRETO 029 DE 2020 DEL  
MUNICIPIO DE PANDI  
(CUNDINAMARCA)**

Decide el despacho la procedencia del mecido de control jurisdiccional de control inmediato de legalidad respecto del decreto número 029 de 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Pandi y remitido a este tribunal.

**I. ANTECEDENTES**

- 1) El alcalde del municipio de Pandi (Cundinamarca) expidió el decreto número 029 de 25 de marzo de 2020 mediante el cual *“se realizan unas modificaciones al presupuesto de la vigencia 2020”*.
- 2) El decreto antes mencionado fue remitido por la citada alcaldía al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para efectos de control inmediato de legalidad, asunto que por reparto correspondió al despacho del magistrado de la referencia

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

### 1. Marco jurídico del control inmediato de legalidad

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

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

2) En esa perspectiva el Título III 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 prevé y define el contenido y alcance del llamado “*control inmediato de legalidad*” en los siguientes términos:

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

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

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

- a) Debe tratarse de *actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto*, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.
- b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de *actos administrativos*, esto es, haber sido proferidos 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 tanto, en tratándose particularmente de actos administrativos emanados de autoridades territoriales como *alcaldes* y gobernadores la competencia está atribuida, en única instancia, a los tribunales administrativos en los siguientes términos:

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

***1 .....***

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

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

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

El acto administrativo materia de revisión es el *decreto municipal número 029 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de Pandi del departamento de Cundinamarca* que, conforme a su epígrafe tiene por contenido lo siguiente: *“por medio del cual se realizan unas modificaciones al presupuesto de la vigencia 2020”* 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 029  
Marzo de 2020*

*POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN UNAS MODIFICACIONES  
AL PRESUPUESTO DE LA VIGENCIA 2020*

### **EL ALCALDE MUNICIPAL DE PANDI EN USO DE SUS ATRIBUCIONES LEGALES Y CONSIDERANDO**

- a. Que el concejo municipal mediante acuerdo Nro. 09 del 2 de Diciembre de 2019, fijo el presupuesto de rentas y gastos del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2020.*
- b. Que mediante decreto 075 del 19 de Diciembre de 2019 se liquidó el presupuesto de la vigencia 2020.*
- c. Que el Concejo Municipal mediante acuerdo Nro.09 del 2 de Diciembre de 2019, en el artículo vigésimo séptimo autoriza al alcalde para realizar mediante decreto para trasladar, crear, adicionar y hace modificaciones pertinentes al presupuesto para la vigencia del 01 de enero al 31 de diciembre 2020.*
- d. Que con base en lo considerado, el Alcalde Municipal.*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Realizar modificación al presupuesto de Gastos de la vigencia 2020 que consiste en realizar traslados presupuestales y contracreditar los rubros en los valores que se relacionan a continuación:

RUBRO	NOMBRE RUBRO	FUENTE	NOMBRE FUENTE	CREDITOS	CONTRA CR
2A0904	Mantenimiento Rutinario de Vías FUENTE: ONCE DOC. SGP OTROS SECTORES	260401	ONCE DOC. SGP OTROS SECTORES		1.600.914,00
2A1216	Adquisición De Bienes E Insumos Para La Atención De La Población Afectada Por Desastres FUENTE: ONCE DOC. SGP OTROS SECTORES	260401	ONCE DOC. SGP OTROS SECTORES	1.600.914,00	
<b>TOTAL CONTRACREDITOS Y CREDITOS</b>				<b>1.600.914,00</b>	<b>1.600.914,00</b>

El presente Decreto rige a partir de su publicación.

Dado en Pandi a los tres (25) días del mes de Marzo de 2020

EL Alcalde,

**DIEGO ARLEY ARENAS MANRIQUE**  
**Alcalde Municipal**

El suscrito Secretario de Gobierno Certifica que el presente Decreto No. 029 fue fijado por el término de ley en la cartelera municipal.

Dado en Pandi a los veinti cinco (25) días del mes de Marzo de 2020.

**FEDERICO CUBILLOS VELÁSQUEZ**  
**Secretario de Gobierno"**  
 (mayúsculas fijas, negrillas, subrayado 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 adopción de unas modificaciones parciales al presupuesto municipal para la vigencia fiscal de 2020 por parte del alcalde del municipio de Pandi (Cundinamarca) cuyo contenido y alcance aparecen detallados en la parte resolutive antes transcrita.

2) Para la expedición de dicho acto administrativo el alcalde simplemente dijo invocar una autorización impartida por el concejo municipal sobre esa materia y para ese preciso fin contenida en el artículo vigésimo séptimo del Acuerdo municipal número 09 de 2 de diciembre de 2019.

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 Pandi refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado mediante el *Decreto 417 de 17 de marzo de 2020*, en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política, “*el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario a partir de la publicación de dicho decreto*” cuya causa fue la situación de pandemia global del covid-19 que hizo presencia en el territorio colombiano.

### **3. Conclusión**

Por lo tanto, en las circunstancias antes analizadas debe concluirse, sin hesitación alguna, que en relación concreta con el Decreto 027 de 17 de

marzo de 2020 proferido por el alcalde municipal de Pandi (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 manera que la determinación de las competencias -especialmente en los sistemas jurídicos escritos como lo es fundamentalmente el nuestro- es un asunto que debe estar previa y expresamente consagrado en la ley tal como lo ordena el artículo 122 superior en cuanto de asignación de funciones se trata, por consiguiente en esta concepción no es válido ni posible predicar o deducir la existencia de una determinada competencia por la vía de una interpretación extensiva ni analógica de la ley y mucho menos fundada o guiada en motivos de conveniencia u oportunidad, 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 135 de la Ley 1437 de 2011, y *b)* 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, todo ello sumado en este caso en particular al mecanismo especial adicional de control de legalidad por parte del respectivo órgano de control fiscal al cual se encuentra sujeto el municipio en los términos previstos en el artículo 43 de la misma Ley 80 de 1993.

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 029 de 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Pandi (Cundinamarca).

### RESUELVE:

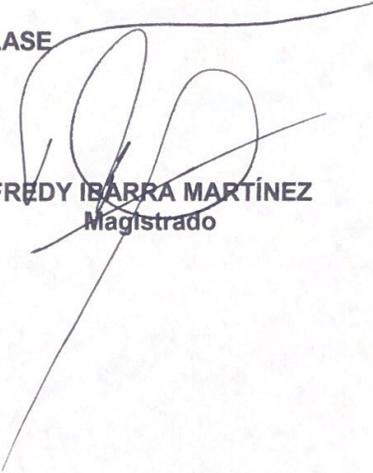
1º) **Declárase improcedente** el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por tanto **abstiénesse** el tribunal de asumir dicho control respecto del Decreto número 029 de 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Pandi (Cundinamarca)

2º) En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, en el Acuerdo número PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020 de la Presidencia del consejo Superior de la Judicatura, y las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por conducto de la secretaría de la Sección Primera del Tribunal **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica al alcalde municipal de Pandi (Cundinamarca) en la dirección electrónica “*notificacionjudicial@pandi-cundinamarca.gov.co*” y a la Procuradora 1 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en las dirección electrónica “*dmgarcia@procuraduría.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 del municipio de Pandi (Cundinamarca) "[www.pandi-cundinamarca.gov.co](http://www.pandi-cundinamarca.gov.co)".

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá DC, trece (13) de abril de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-00766-00**  
**Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**Asunto: REVISIÓN DEL DECRETO 040 DE 2020 DEL MUNICIPIO DE GUASCA (CUNDINAMARCA)**

Decide el despacho la procedencia del mecido de control jurisdiccional de control inmediato de legalidad respecto del decreto número 040 de 8 de abril de 2020 expedido por el alcalde municipal de Guasca y remitido a este tribunal.

**I. ANTECEDENTES**

- 1) El alcalde del municipio de Guasca (Cundinamarca) expidió el decreto número 040 de 8 del abril de 2020 *“por medio del cual se decreta toque de queda y se dictan otras disposiciones en el municipio de Guasca para evitar el contagio y propagación del virus coronavirus (covid-19)”*.
- 2) El decreto antes mencionado fue remitido por la citada alcaldía al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para efectos de control inmediato de legalidad, asunto que por reparto correspondió al despacho del magistrado de la referencia.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

### 1. Marco jurídico del control inmediato de legalidad

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

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

2) En esa perspectiva el Título III 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 prevé y define el contenido y alcance del llamado “*control inmediato de legalidad*” en los siguientes términos:

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

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

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

- a) Debe tratarse de *actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto*, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.
- b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de *actos administrativos*, esto es, haber sido proferidos 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 tanto, en tratándose particularmente de actos administrativos emanados de autoridades territoriales como *alcaldes* y gobernadores la competencia está atribuida, en única instancia, a los tribunales administrativos en los siguientes términos:

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

***1 .....***

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

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

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

El acto administrativo materia de revisión es el *decreto municipal número 040 de 8 de abril de 2020 expedido por el alcalde de Guasca del departamento de Cundinamarca* que, conforme a su epígrafe tiene por contenido lo siguiente: *“por medio del cual se decreta toque de queda y se dictan otras disposiciones en el municipio de Guasca para evitar el contagio y propagación del virus coronavirus (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. 040 DE 2020 (ABRIL 8 DE 2020)**

#### **POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA TOQUE DE QUEDA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE GUASCA PARA EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACION DEL VIRUSCORONAVIRUS (COVID -19)**

#### **EL ALCALDE MUNICIPAL DE GUASCA CUNDINAMARCA**

*En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012 y la Ley 1801 de 2016, y*

#### **CONSIDERANDO**

*Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, establece que "Las autoridades de la Republica 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 los particulares".*

*Que el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios, entre otros, de eficacia, de economía y celeridad, mediante la*

*descentralización, delegación y desconcentración de funciones.*

*Que el artículo 315, numeral 2, de la Constitución Política, faculta a los Alcaldes "Para conservar el orden público en el municipio de conformidad con la Ley y las instrucciones y ordenes que reciba del Presidente de la Republica y del respectivo Gobernador. El Alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las ordenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante".*

*Que el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, determina que "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantizara a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud."*

*Que los artículos 44 y 45 de la Constitución Política establecen, respectivamente, garantías para los menores y responsabilidad especial del Estado en el cuidado y protección de sus derechos.*

*Que la Ley 9 de 1979, por medio de la cual se dictan medidas sanitarias, estableció que el Estado, como regulador en materia de salud, debe expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades y vigilar su cumplimiento.*

*Que el artículo 598 de la Ley 9 de 1979, estipula que "Toda persona debe velar por el mejoramiento la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones u omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes".*

*Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud, dispone en su artículo 5 que "El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud".*

*Que el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia), establece el poder extraordinario para la prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, señalando "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 de medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las Leyes que regulan la materia".*

*Que el artículo 36 de la Ley 1801 de 2016, señala las facultades de los Alcaldes para la restricción de la movilidad o permanencia de niños, niñas y adolescentes en el espacio público o en lugares abiertos al público, señala "Con el fin de prevenir la ocurrencia de eventos que puedan poner en peligro o afectarla vida, la integridad o la salud de los niños, niñas y adolescentes, excepcionalmente el Alcalde podrá restringir su movilidad o permanencia en el espacio público de manera temporal y en forma motivada"; para la implementación se contara con el acompañamiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y al Ministerio Público, con el fin de determinar que la medida no atenta contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes consagrados en el Código de Infancia y Adolescencia.*

*Que la Organización Mundial de la Salud-OMS, en el mes de diciembre de 2019 informo sobre la ocurrencia de casos de Infección Respiratoria Aguda Grave (IRAG), causada por un brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en Wuhan China.*

*Que el nuevo coronavirus (COVID-19), ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud- OMS, como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII).*

*Que el 30 de enero del año en curso, la Organización Mundial de la Salud-OMS, ante la situación epidemiológica presentada por el nuevo coronavirus, declaro la emergencia en salud pública de importancia internacional.*

*Que el 11 de marzo del año en curso, la organización Mundial de la Salud-OMS, ante la situación epidemiológica por el nuevo coronavirus declaro la pandemia global.*

*Que mediante resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaro la emergencia sanitaria realizada como medida preventiva y en reacción a la declaratoria de pandemia global del coronavirus (COVID-19), realizada por la OMS.*

*Que la Gobernación de Cundinamarca, mediante Decreto No. 137 del 12 de marzo de 2020, declaro la alerta amarilla en el departamento de Cundinamarca.*

*Que la Gobernación de Cundinamarca, mediante Decreto No. 140 del 16 de marzo de 2020, declaro la calamidad pública en el departamento de Cundinamarca.*

*Que el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, señalo que las disposiciones para el manejo del orden público que 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; en el mismo sentido señalo que los actos que emita el Alcalde Municipal deber ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción.*

*Que mediante Decreto Municipal No. 023 del 14 de marzo de 2020, el Alcalde de Guasca, declaró la alerta amarilla, se adoptan medidas administrativas, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el coronavirus - COVID19 en el Municipio de Guasca y se dictan otras disposiciones.*

*Que el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 457 de 2020, ordenó el aislamiento obligatorio de todas las personas habitantes en la República de Colombia desde el 25 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril del mismo año y preciso en el artículo tercero que los Alcaldes deben permitir la circulación de personas en los casos que define el citado artículo tercero, los cuales hacen parte de las excepciones aquí contenidas.*

*Que mediante Decreto Municipal No. 029 del 23 de marzo de 2020, el Alcalde de Guasca, adopto medidas sanitarias y lineamientos para la preparación, respuesta y atención del coronavirus COVID- 19, ordenados por el Gobierno Nacional con ocasión a la declaratoria del estado de emergencia sanitarias, se regula su aplicación en la Jurisdicción del municipio de Guasca para garantizar el orden público del municipio con ocasión de la declaratoria de calamidad pública.*

*Que mediante Decreto Municipal No. 030 del 23 de marzo de 2020, el Alcalde de Guasca, declaro la calamidad pública en el municipio de Guasca Cundinamarca y dicto otras disposiciones.*

*Que mediante Decreto Municipal No. 033 del 25 de marzo de 2020, el Alcalde de Guasca, impartió instrucciones en virtud de la Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID- 19, para el mantenimiento del Orden Público del municipio de Guasca - Cundinamarca.*

*Que mediante Decreto Municipal No. 035 del 26 de marzo de 2020, el Alcalde de Guasca, modifico el artículo primero del Decreto No. 033 de 2020, mediante el cual imparten instrucciones en virtud de la Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y en el mantenimiento del Orden Público del municipio de Guasca - Cundinamarca, y dicto otras disposiciones.*

*Que a pesar de la expedición de varios actos administrativos con el fin de contener la pandemia, no todas las personas residentes*

*han acatado las medidas sanitarias y de orden público; por tal motivo se llevó a cabo reunión del Consejo Extraordinario de Seguridad llevado a cabo el día 8 de abril de 2020, en el cual se realizó un análisis del desarrollo de los asuntos de seguridad y resultados de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y Municipal respecto a la contención del coronavirus, se pudo establecer con los reportes realizados por los organismos de seguridad, el incumplimiento a la cuarentena obligatoria por parte de una gran mayoría de ciudadanos, de establecimientos de comercio y del ingreso en horas de la noche y madrugada de personas no residentes en el municipio de Guasca que pretenden seguir la cuarentena en la jurisdicción del municipio sin ningún tipo de información de su estado de salud lo que aumenta el riesgo de contagio del coronavirus (COVID-19), para la población guasqueña tanto en lo urbano como lo rural.*

*Que siendo necesaria la prevención de las consecuencias negativas ocasionadas por la pandemia del coronavirus (COVID-19), resulta racional y proporcional decretar el toque de queda en toda la Jurisdicción del Municipio de Guasca Cundinamarca, con el fin de evitar el contagio y propagación de este virus en la población Guasqueña, por ello, consecuentemente se restringirá la permanencia de personas y tránsito de vehículos en parques, calles, plazas, vías, avenidas, andenes, vías peatonales, vías vehiculares y los demás lugares que se consideren espacio público y la atención abierta al público de los establecimientos de comercio no instituidos en las excepciones establecidas en el presente Decreto, en el horario comprendido desde las 00:00 (cero) horas del día viernes 10 de abril de 2020, hasta las 23:59 (veintitrés horas y cincuenta y nueve minutos) del día domingo 12 de abril de 2020.*

*Con fundamento en lo expuesto,*

#### **DECRETA**

**ARTICULO (sic) PRIMERO: DECRETAR TOQUE DE QUEDA** *en todo el territorio del Municipio de Guasca Cundinamarca, con el fin de evitar el contagio y propagación del Coronavirus (COVID-19), restringiendo la permanencia o circulación de personas y vehículos en parques, calles, plazas, vías, avenidas, andenes, vías peatonales, vías vehiculares y los demás lugares que se consideren espacio público, así como la atención abierta al público de los establecimientos de comercio, en el horario comprendido desde las 00:00 (cero) horas del día viernes 10 de abril de 2020, hasta las 23:59 (veintitrés horas y cincuenta y nueve minutos) del día domingo 12 de abril de 2020.*

**PARAGRAFO (sic) PRIMERO:** *Los establecimientos de comercio*

que presten los servicios establecidos en el artículo segundo del presente Decreto, podrán funcionar a puerta cerrada mediante la modalidad de servicio a domicilio, en el horario comprendido de 08:00 a.m. a 05:00 p.m., durante la vigencia del presente decreto. El trabajador y/o la empresa que preste el servicio dicho servicio deberá estar autorizado por la Secretaria de Gobierno del municipio de Guasca, acreditando tal situación.

**PARAGRAFO (sic) SEGUNDO:** Las medidas aquí dispuestas para los niños, niñas y adolescentes y adultos mayores de 70 años, comprenderá un horario de 24 horas en los días establecidos en el presente artículo.

**ARTICULO SEGUNDO:** Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se exceptúan de la medida establecida en el artículo anterior los siguientes casos o actividades:

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

- farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
9. *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
  10. *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
  11. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ji) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*
  12. *La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, flores, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas- ; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*
  13. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*
  14. *Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar, y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
  15. *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar, y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
  16. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y*

*organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*

17. *Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*
18. *Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*
19. *La revisión y atención de emergencia y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*
20. *Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria.*
21. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicas mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*
22. *Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
23. *El funcionamiento de la infraestructura crítica-computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*
24. *El funcionamiento y operación de los centros de Llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*
25. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.*
26. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena de logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación,*

- exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo – GLP-, (iii) de la cadena de logística de insumos, suministrado para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*
27. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.*
  28. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*
  29. *El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad – alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población – en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*
  30. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*
  31. *Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*
  32. *La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*
  33. *Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas, públicos y privados: beneficios económicos periódicos sociales – BEFPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.*
  34. *El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID – 19.*
  35. *La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID – 19.*
  36. *Trabajadores que acredite su condición a través de carné o*

documento expedido por el respectivo empleador.

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

**ARTICULO (sic) TERCERO:** En aras de garantizar el abastecimiento de productos de primera necesidades no habrá pico y cedula en el municipio de Guasca el día jueves 9 de abril de 2020 hasta las cinco (5) p.m., es decir que podrá salir solamente a abastecerse una persona por núcleo familiar sin tener en cuenta su ultimo dígito de la cedula.

**ARTICULO (sic) CUARTO:** Los miembros de Policía adscritos a la Estación de Policía de Guasca, de conformidad con la Ley 1801 de 2016, podrán exigir la plena identificación a todas las personas que transiten o permanezcan en espacios públicos o lugares abiertos al público en el municipio de Guasca.

**ARTICULO (sic) QUINTO:** Autorizar a la Policía Nacional y al Inspector Municipal de Policía, para hacer cumplir las medidas restrictivas adoptadas mediante el presente Decreto.

**ARTICULO (sic) SEXTO:** En cumplimiento de las medidas restrictivas establecidas en el presente Decreto acarreará la imposición de las medidas correctivas, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1801 de 2016 y demás normas concordantes.

**ARTICULO (sic) SEPTIMO:** Comunicar la presente decisión al Comandante de Estación de Policía del municipio de Guasca, al Personero Municipal, a la Secretaría de Gobierno, al Inspector de Policía y a la Comisaria de Familia, para lo de su competencia.

**ARTICULO (sic) OCTAVO:** Realícese amplia difusión de la presente decisión, con el fin de enterar a la comunidad respecto de las medidas ordenadas y publíquese a través de la página Web de la Alcaldía Municipal de Guasca y demás medios disponibles en la entidad.

**ARTICULO (sic) NOVENO:** Remítase copia del presente acto administrativo al Ministerio del Interior, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 3 del Decreto 418 de 2020.

**ARTICULO (sic) DECIMO:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Dado en Guasca-Cundinamarca, a los ocho (8) días del mes de abril 2020.

**COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE (sic),**

**OMAR JAVIER CIFUENTES ROMERO**  
**ALCALDE MUNICIPAL DE GUASCA”**

mayúsculas fijas, negrillas, subrayado 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 **declaración de toque de queda en el municipio entre los días 10 a 12 de abril del año en curso y la adopción de un conjunto de medidas para evitar el contagio con covid-19** 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 49 y 95 numeral 2 *ibidem*, desarrolladas en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), 91 de la Ley 136 de 1994<sup>1</sup> modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>2</sup> en consonancia con la Ley 9 de 1979<sup>3</sup> y la Ley 1751 de 2015<sup>4</sup>, 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 Guasca adoptó unas precisas medidas con la finalidad específica antes

---

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas para la modernización de la organización y funcionamiento de los municipios.

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios.

<sup>3</sup> Por la cual se dictan medidas sanitarias.

<sup>4</sup> Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

referida y que corresponden a las contenidas en los artículos primero a décimo segundo de la parte resolutive del citado decreto.

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

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

b) Que según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 315 constitucional el alcalde es el responsable de preservar el orden público en el territorio del respectivo municipio.

c) Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo del año en curso como pandemia la aparición y propagación del coronavirus covid-19 e instó a los Estados a adoptar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y para el tratamiento de los confirmados, y la necesidad de implementar medidas de mitigación del contagio.

c) Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 declaró *“emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 por causa del coronavirus covid-19<sup>5</sup>”*.

---

<sup>5</sup> En desarrollo de tal declaratoria el ministerio del ramo adoptó un conjunto de medidas sanitarias, un plan de contingencia, medidas de aislamiento y cuarentena, sanciones a la inobservancia de las medidas y ordenó implementar una cultura de prevención vital y minimización del riesgo.

d) Que el gobernador de Cundinamarca mediante Decreto 137 de 12 de marzo del año en curso declaró alerta amarilla en el departamento por razón de la pandemia, y luego por Decreto 140 del día 16 de esos mismo mes y año declaró calamidad pública por es misma causa.

e) Que a través del Decreto número 418 de 2020 el Gobierno Nacional dictó un conjunto de medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público en razón de la situación de pandemia que se vive en estos días por motivo del coronavirus covid-19.

f) Que precisamente por los motivos antes expuestos el propio alcalde municipal ya decretó con anterioridad a la expedición del decreto ahora objeto de revisión calamidad pública en el municipio y dictó una serie de medidas para hacerle frente y contrarrestarla.

g) Que en ese contexto fáctico, normativo y de regulación estimó preciso adoptar medidas extraordinarias, provisionales, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación en la jurisdicción del municipio de Guasca (Cundinamarca).

Por consiguiente, es perfectamente claro que las medidas contenidas en el Decreto 040 del 8 de abril de 2020 fueron expedidas por alcaldesa municipal de Guasca 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 componen<sup>6</sup>, todo

---

<sup>6</sup> Los otros tres son las condiciones de seguridad y tranquilidad públicas y la preservación ambiental.

en ello en armonía con lo definido sobre esa materia por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>7</sup> y del Consejo de Estado<sup>8</sup>.

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 Guasca como fundamento para proferir el Decreto 019 del 24 de marzo 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 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.**

---

<sup>7</sup> Véanse por ejemplo, entre otras, las sentencias C-045 de 1996, C-366 de 1996, C-813 de 2014, C-225 de 2017 y C-128 de 2018.

<sup>8</sup> 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.

**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 Guasca refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado mediante el *Decreto 417 de 17 de marzo de 2020*, en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política, “*el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario a partir de la publicación de dicho decreto*”, cuya causa fue la situación de pandemia global del covid-19 que hizo presencia en el territorio colombiano.

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 040 de 8 de abril de 2020 bien podían haber sido expedidas sin

que se hubiese decretado el mencionado estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional.

### 3. Conclusión

Por lo tanto, en las circunstancias antes analizadas debe concluirse, sin hesitación alguna, que en relación concreta con el Decreto 040 de 8 de abril de 2020 proferido por el alcalde municipal de Guasca (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 manera que la determinación de las competencias -especialmente en los sistemas jurídicos escritos como lo es fundamentalmente el nuestro- es un asunto que debe estar previa y expresamente consagrado en la ley tal como lo ordena el artículo 122 superior en cuanto de asignación de funciones se trata, por consiguiente en esta concepción no es válido ni posible predicar o deducir la existencia de una determinada competencia por la vía de una interpretación extensiva ni analógica de la ley y mucho menos fundada o guiada en motivos de conveniencia u oportunidad, 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 135 de la Ley 1437 de 2011, b) el de *nulidad y restablecimiento del derecho* consagrado el artículo 138 *ibidem* cuando produzca efectos particulares y lesione derechos de carácter

personal o subjetivo, y c) el control *por vía de observaciones* por parte del respectivo gobernador departamental en relación con los actos de los alcaldes municipales según lo regulado en los artículos 151 numeral 5 *ibidem* y 94 numeral 8 del Decreto-ley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) 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 040 de 8 de abril de 2020 expedido por el alcalde municipal de Guasca (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 040 del 8 de abril de 2020 expedido por el alcalde municipal de Guasca (Cundinamarca)

**2º)** En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, en el Decreto 491 de 2020, en el Acuerdo número PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020 de la Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura, y las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por conducto de

la secretaría de la Sección Primera del Tribunal **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica a el alcalde municipal de Guasca (Cundinamarca) en la dirección electrónica "[contactenos@guasca-cundinamarca.gov.co](mailto:contactenos@guasca-cundinamarca.gov.co)" y a la Procuradora 1 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en las dirección electrónica "[dmgarcia@procuradurfa.gov.co](mailto:dmgarcia@procuradurfa.gov.co)" o también en la dirección electrónica "[dianamarcelagarcia@gmail.com](mailto:dianamarcelagarcia@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 del municipio de Guasca (Cundinamarca) "[www.guasca-cundinamarca.gov.co](http://www.guasca-cundinamarca.gov.co)".

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado