

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá DC, siete (7) de septiembre de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-02618-00
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Asunto: REVISIÓN DEL DECRETO 325 DE 2020 DEL
MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ
(CUNDINAMARCA)

Decide el despacho la procedencia del mecido de control jurisdiccional de control inmediato de legalidad respecto del Decreto número 325 de 31 de agosto de 2020 expedido por el alcalde municipal de Fusagasugá y remitido a este tribunal.

I. ANTECEDENTES

1) El alcalde del municipio de Fusagasugá (Cundinamarca) expidió el Decreto número 325 de 31 de agosto de 2020 *“POR EL CUAL SE INCORPORA EL DECRETO 1168 DE 2020, PROFERIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN RELACIÓN CON EL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA DEL COVID 19”* (mayúsculas fijas del original).

2) El acto antes mencionado fue remitido por la citada alcaldía al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para efectos de control inmediato de

legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), asunto que por reparto correspondió al magistrado de la referencia.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

1. Problema jurídico objeto de pronunciamiento

En aplicación cabal de la normatividad que regula la materia en relación con el acto administrativo que ha sido puesto a consideración de este tribunal resulta perentorio precisar y definir si ¿es legalmente procedente en este caso la aplicación del medio de control jurisdiccional denominado “*control inmediato de legalidad*” respecto del Decreto número 325 del 31 de agosto de 2020 proferida por el alcalde municipal de Fusagasugá (Cundinamarca)?.

2. Marco jurídico del control inmediato de legalidad

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

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

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

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

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

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

¹ Por la cual se reglamentan los estados de excepción.

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

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

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

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

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

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

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

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

1

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

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

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

El acto administrativo materia de revisión es el decreto municipal número 325 de 31 de agosto de 2020 expedido por el alcalde de Fusagasugá del departamento de Cundinamarca que, conforme a su epígrafe tiene por contenido lo siguiente: *“por el cual se incorpora el decreto 1168 de 2020, proferido por el Presidente de la República y se dictan otras disposiciones en relación con el estado de emergencia sanitaria del Covid 19”*, cuyo texto integral se transcribe a continuación para efectos de precisar no solo su objeto y alcance sino, fundamentalmente, las normas de competencia y los

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

**“DECRETO No. 325 DE 2020
(Agosto 31)**

**"POR EL CUAL SE INCORPORA EL DECRETO 1168 DE 2020,
PROFERIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y SE
DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN RELACIÓN CON EL
ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA DEL COVID 19”.**

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994, Decreto 1168 de 2020, y

CONSIDERANDO

1. Que, el Decreto 1168 de 25 de agosto 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 y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable.”, proferido por el Presidente de la República, dispuso regular la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable que regirá en la República de Colombia.
2. Que, el Decreto 1168 de 25 de agosto de 2020, dispuso derogar el Decreto 1076 de 28 de julio de 2020 proferido por el presidente de la República.
3. Que, la motivación del Decreto 1168 de 2020, se entiende incorporada al presente texto con la finalidad de reglamentar aspectos a que haya lugar en cuanto a la extensión de las medidas previstas y derogará las disposiciones contrarias dictadas por el Municipio de Fusagasugá y mantendrá vigentes otras.
4. Que, se reitera que la Resolución No. 01003 de 19 de junio de 2020, proferida por el Ministerio de Salud, indicó en su artículo 1, a título de medida sanitaria preventiva, que no se podrá habitar eventos de carácter privado que impliquen aglomeración de personas, durante el término de la emergencia sanitaria. Explicó que por aglomeración se entiende toda concurrencia de personas en espacios cerrados y abiertos en los cuales no se pueda guardar el distanciamiento físico de dos (2) metros, como mínimo, entre persona y persona. También se considera aglomeración cuando la

disposición arquitectónica del espacio y la distribución de muebles y enseres dificulte o impida dicho distanciamiento.

En mérito de lo expuesto se,

DECRETA

ARTÍCULO 1. *Ordénese la incorporación del Decreto 1168 de 2020, proferido por el presidente de la República cuyo objeto es regular la fase de Aislamiento Selectivo y Distanciamiento Individual Responsable que regirá en la República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID 19.*

ARTÍCULO 2. *Distanciamiento individual responsable. Todas las personas que permanezcan en la Jurisdicción de Fusagasugá deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad de comportamiento del ciudadano en el espacio público para la disminución de la propagación de la pandemia y la disminución del contagio en las actividades cotidianas expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID - 19, adopte o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional, departamental y municipal cumpliendo las medidas de aislamiento selectivo y propendiendo por el autoaislamiento.*

PARÁGRAFO. *La vigilancia del cumplimiento de los protocolos está a cargo de las Secretarías de Salud, Gobierno y la del ramo o actividad, como también de la Policía Nacional, sin perjuicio de la vigilancia que sobre el cumplimiento de las obligaciones ostente otras autoridades.*

ARTÍCULO 3. *Aislamiento selectivo en municipios de alta afectación del Coronavirus COVID -19. El alcalde de Fusagasugá, en caso de que el municipio esté catalogado como de alta afectación, y con la debida autorización del Ministerio del Interior y previo concepto del Ministerio de Salud y Protección Social, podrá restringir las actividades, áreas, zonas y hogares que considere pertinentes para la realización de un aislamiento selectivo y focalizado, de acuerdo con la variación en el comportamiento de la pandemia del Coronavirus COVID 19.*

PARÁGRAFO. *A la fecha de publicación del presente decreto, el Municipio de Fusagasugá no restringirá actividades, áreas, zonas y hogares para aislamiento selectivo y focalizado, salvo las actividades no permitidas.*

ARTÍCULO 4. *Informe de las medidas y órdenes en materia de orden público emitidas por el alcalde. Si el municipio se encuentra*

en baja afectación o moderada afectación del Coronavirus COVID -19 no podrá realizar aislamientos selectivos de actividades, áreas, o zonas. En todo caso, las instrucciones y órdenes que emita el alcalde municipal en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, debe ser previamente justificada y comunicada al Ministerio del Interior, y deberán ser autorizadas por esta entidad. Si el municipio quedara como de baja afectación o de moderada afectación del Coronavirus COVID -19 podrá realizar aislamiento selectivo de hogares con personas con casos positivos en estudio, o con sintomatología.

ARTÍCULO 5. *Actividades no permitidas. En el municipio de Fusagasugá no se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:*

- 1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones y protocolos que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.*
- 2. Los bares, discotecas y lugares de baile.*
- 3. El consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

Parágrafo. El alcalde de Fusagasugá podrá solicitar al Ministerio del Interior autorización para la implementación de planes piloto en: (i) establecimientos y locales comerciales que presten servicio de restaurante o bares, para el consumo de bebidas embriagantes dentro del establecimiento o local, y (ii) para la realización de ferias empresariales, siempre y cuando se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad y las normas sobre aglomeraciones emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, para el desarrollo de estas actividades. La autorización que imparta el Ministerio del Interior requerirá del previo concepto favorable del Ministerio de Salud y Protección Social.

ARTÍCULO 6. *Cumplimiento de protocolos para el desarrollo de actividades. Toda actividad deberá estar sujeta al cumplimiento de los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Así mismo, deberán atenderse las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional.*

ARTÍCULO 7. *Medidas para el Comportamiento Ciudadano. El Ministerio de Salud y Protección Social adoptará el protocolo de bioseguridad de comportamiento del ciudadano en el espacio público para la disminución de la propagación de la pandemia y la disminución del contagio en las actividades cotidianas.*

ARTÍCULO 8. *Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.*

ARTÍCULO 9. *Exhórtese a los habitantes de Municipio de Fusagasugá, a cumplir estrictamente las disposiciones que ha indicado el Ministerio de Salud en relación con el uso del tapabocas, distanciamiento de dos (2) metros y lavado de manos constante.*

ARTÍCULO 10. *De conformidad con la fase de Aislamiento Selectivo y Distanciamiento Individual Responsable previsto en el Decreto 1168 de 2020, proferido por el presidente de la República, y teniendo en cuenta que todas las personas que permanezcan en la Jurisdicción de Fusagasugá deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad de comportamiento del ciudadano en el espacio público para la disminución de la propagación de la pandemia y la disminución del contagio en las actividades cotidianas expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, se derogan las medidas de: 1) pico y cédula previsto en los Decretos Nos. 202 de 7 de abril y 290 de 30 de junio de 2020, 2) toque de queda previsto en el Decreto 202 de 2020, 3) pico y placa previsto en el Decreto 219 de 2020 y, 4) prohibición del acompañante o parrillero hombre en moto, según el Decreto 302 de 2020.*

ARTÍCULO 11. *Los responsables de los establecimientos comerciales, bancarios y cualquier otro que pueda generar aglomeración, deberán controlar estrictamente la entrada y la salida de personas, con la finalidad de cumplir un aforo u ocupación que garantice el distanciamiento social y el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad del Ministerio de Salud y otras entidades del orden nacional, departamental y municipal.*

ARTÍCULO 12. *Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

ARTÍCULO 13. *Vigencia. El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de septiembre de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de octubre de 2020 y deroga las disposiciones que sean contrarias.*

ARTÍCULO 14. *Comuníquese la presente decisión al comandante de la Estación de Policía de Fusagasugá para lo de su competencia.*

ARTICULO 15. *Remítase el presente decreto al Ministerio del Interior de conformidad con el parágrafo 5 del Decreto 457 de 2020, expedido por el presidente de la República. Y, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.*

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

JHON JAIRO HORTÚA VILLALBA
ALCALDE

MIGUEL ANTONIO PEÑA PEÑA
Secretario de Gobierno

MARÍA DEL PILAR HURTADO BONILLA
Secretaria de Salud

(mayúsculas fijas, negrillas y 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 incorporación en el municipio de Fusagasugá (Cundinamarca) del Decreto Presidencial número 1168 del 25 de agosto de 2020 por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, cuyo contenido es un conjunto de medidas y órdenes en la condición de **autoridad de policía** que legítimamente lo es según lo preceptuado en expresamente en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con lo dispuesto en los artículos 2, 44, 46 y 95 numeral 2 *ibidem*, desarrolladas en los artículos 14, 199 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), 91 de la Ley 136 de 1994² modificado por la el artículo 29 de

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

la Ley 1551 de 2012³, con el fin de preservar las condiciones de sanidad y de salud de los habitantes del municipio, como quiera que la salubridad pública, como factor integrante que es del **orden público**, se encuentra seria y gravemente amenazada por el hecho de haber hecho irrupción una pandemia de carácter global o mundial por razón de desatarse un virus denominado genéricamente “coronavirus” y específicamente “Covid-19” el cual hizo presencia en el territorio nacional.

2) En ese contexto de competencias y facultades de orden constitucional y legal asignadas a los alcaldes municipales el primer mandatario del municipio de Fusagasugá adoptó unas precisas medidas con la finalidad específica antes referida y que corresponden a las contenidas en los artículos 1 a 15, particularmente de aislamiento preventivo obligatorio, congregación de personas, restricción de movilización de personas y vehículos automotores, entre otras.

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

a) El Presidente de la República a través del Decreto 1168 de 25 de agosto de 2020⁴ reguló la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable para todo el territorio nacional y esa dirección derogó una normatividad que estaba contenida en el Decreto 1076 del 28 de julio de 2020⁵, cuerpos normativos estos dos expedidos por aquel en ejercicio de facultades ordinarias en la condición de suprema autoridad administrativa y

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

⁴ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVIO - 19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable.

⁵ A través de este decreto del orden nacional el Presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público

máxima autoridad de policía para todo el territorio nacional, mas no en uso de atribuciones extraordinarias que asume en los estados de excepción.

b) De igual manera el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución número 01003 del 19 de junio de 2020 mediante la cual se impartió un conjunto de instrucciones y medidas para evitar eventos de conglomeración humana lo mismo que dictar unas normas sobre aislamiento preventivo de las personas.

c) En esa dirección entonces el alcalde municipal de Fusagasugá adoptó o reprodujo de modo específico e integral para la jurisdicción del municipio las normas contenidas en el mencionado Decreto 1168 del 25 de agosto del año en curso.

Por consiguiente es perfectamente claro que las medidas contenidas en el Decreto 325 del 31 de agosto de 2020 fueron expedidas por el alcalde municipal de Fusagasugá 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 componen⁶, todo en ello en armonía con lo definido sobre esa materia por la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁷ y del Consejo de Estado⁸.

En ese sentido es especialmente relevante precisar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en

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

⁷ 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.

⁸ 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.

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 Fusagasugá como fundamento para proferir el Decreto 310 de 31 de agosto de 2020 objeto de esta providencia) competen al alcalde las siguientes precisas facultades:

“ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el 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 Fusagasugá refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica inicialmente mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y luego por segunda ocasión través del Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política, cuya causa para uno y otro evento fue la situación de pandemia global del virus Covid-19 que hizo presencia en el territorio colombiano.

Es más, en el ya explicado marco de regulación constitucional y legal existente sobre la materia las medidas adoptadas por el ejecutivo municipal en el Decreto 325 del 31 de agosto de 2020 bien podían haber sido expedidas sin que se hubiese decretado el mencionado estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional.

4. Conclusión

Por lo tanto, en las circunstancias antes analizadas debe concluirse, sin hesitación alguna, que en relación concreta con el Decreto 325 del 31 de agosto de 2020 proferido por el alcalde municipal de Fusagasugá (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 principialística que inspira y nutre la fórmula jurídico-política del Estado Social de Derecho sobre la cual el constituyente del año 1991 reorganizó la estructura y funcionamiento del Estado Colombiano (artículo 1 constitucional), el poder público solo puede ser ejercido por las autoridades expresamente designadas para ello y en los términos que la Constitución establece (artículo 3 *ibidem*), por consiguiente la determinación

de las competencias -especialmente en los sistemas jurídicos escritos como lo es fundamentalmente el nuestro- es un asunto que debe estar previa y expresamente consagrado en la ley tal como lo ordena el artículo 122 superior en cuanto de asignación de funciones se trata, por consiguiente en esta concepción no es válido ni posible predicar o deducir la existencia de una determinada competencia por la vía de una interpretación extensiva ni analógica de la ley y mucho menos fundada o guiada en motivos de conveniencia u oportunidad, esta es una conquista inquebrantable y una regla de oro y universal del Estado de Derecho.

4) Lo anterior no significa, en modo alguno, que en nuestro ordenamiento jurídico todos aquellos otros actos administrativos de contenido general que expidan las autoridades en tiempos de los estados de excepción carezcan o estén exentos de control jurisdiccional porque, para ellos nuestro ordenamiento jurídico tiene previstos otros medios de control idóneos también de naturaleza jurisdiccional como lo son por ejemplo, en tratándose de modo particular para los actos del orden municipal y más exactamente para los que expiden los alcaldes municipales, los siguientes: a) el de *simple nulidad* contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, b) el de *nulidad y restablecimiento del derecho* consagrado el artículo 138 *ibidem* cuando produzca efectos particulares y lesione derechos de carácter personal o subjetivo, y c) el control *por vía de observaciones* por parte del respectivo gobernador departamental en relación con los actos de los alcaldes municipales según lo regulado en los artículos 151 numeral 5 *ibidem* y 94 numeral 8 del Decreto-ley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) de 1986.

En consecuencia en aplicación de la regla de competencia contenida en el artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en consonancia con lo dispuesto en los artículos 151 numeral 14 y 243 de ese mismo cuerpo normativo procesal y así precisada por la Sala

Plena de la Corporación en sesión extraordinaria del día 31 de marzo del año en curso, debe declararse improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por ende abstenerse el tribunal de asumir dicho control respecto del Decreto número 325 del 31 de agosto de 2020 expedido por el alcalde municipal de Fusagasugá (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 325 del 31 de agosto de 2020 expedido por el alcalde municipal de Fusagasugá (Cundinamarca).

2º) En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, en los Acuerdos números PCSJA20-11532 y PCSJA20-11546 del 11 y 25 de abril de 2020, y PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 del 7, 22 de mayo de 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, respectivamente, y las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por conducto de la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica al alcalde municipal de Fusagasugá (Cundinamarca) en la dirección electrónica "*atencionalciudadano@fusagasuga-cundinamarca.gov.co*" y a la Procuradora 1 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la dirección electrónica "*dmgarcia@procuraduría.gov.co*" o también en la dirección electrónica "*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 de la alcaldía municipal de Fusagasugá (Cundinamarca) "www.fusagasuga-cundinamarca.gov.co".

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado