

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**



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

MAGISTRADO PONENTE: Dr. CERVELEÓN PADILLA LINARES

PROCESO No.: 25000-23-15-000-2020-00295-00.

**AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE
QUEBRADANEGRA.**

**ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 023 DEL 22 DE MARZO
DE 2020.**

ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

En razón a que la ponencia inicial de decisión sometida a consideración de la Sala Plena de la corporación no fue aprobada, procede la Sala ahora a decidir el asunto con base en la nueva ponencia a cargo del magistrado de la referencia que por reglamento le sigue en turno alfabético a la magistrada sustanciadora del proceso.

1. ANTECEDENTES

1.1. Acto sometido a control.

El Decreto No. 023 de 2020 fue remitido 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, asunto que por reparto correspondió inicialmente al despacho de la señora magistrada Amparo Oviedo Pinto. Dentro de los considerandos del decreto sometido a revisión se destaca la referencia a los artículos 2 y 315 de la Constitución Política, la Ley 1551 de 2012 (artículo 29) y la Ley 1523 de 2012 (artículos 12, 14, 57, 58 y 65). Asimismo, señaló que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, considerando que pese a las diferentes medidas adoptadas para contener el contagio del COVID-19, este ha ido en constante aumento.

Expediente 2020-00295
Control Inmediato de Legalidad
Decreto No. 23 del 22 de marzo de 2020, Alcaldía del municipio de Quebradanegra.

Sumado a lo anterior, también hizo referencia al Decreto No. 140 de fecha 16 de marzo de 2020, mediante el cual el Gobernador de Cundinamarca declaró la situación de calamidad pública en todo el Departamento. Y, por último, señaló que el Comité de Gestión del Riesgo del municipio de Quebradanegra, en sesión del día 22 de marzo de 2020, emitió concepto favorable sobre la declaratoria de calamidad pública en ese municipio.

Bajo estas consideraciones, la parte resolutive del referido decreto es del siguiente tenor:

« **DECRETA**

ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar la situación de calamidad pública en jurisdicción del municipio de Quebradanegra, Cundinamarca, como medida administrativa necesaria frente a la expansión del virus COVID-19 que amenaza la vida e integridad de la población y para adelantar las acciones tendientes a la oportuna respuesta frente al grave fenómeno de salud pública.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, sesionará de manera extraordinaria con el propósito de elaborar el PLAN DE ACCION ESPECIFICO frente al fenómeno COVID-19 en el municipio. Dichas acciones seguirán los lineamientos fijados por los Gobiernos Nacional y Departamental y sus respectivos Consejos de Gestión del Riesgo, coordinando en todo caso las acciones a seguir.

ARTÍCULO TERCERO.- Conforme a la declaratoria anterior, será de aplicación en el municipio el régimen normativo especial para las situaciones de Calamidad Pública contemplado en los artículos 65 y siguientes de la Ley 1523 de 2012 y disposiciones concordantes.

PARAGRAFO: Celebrados los Contratos originados con ocasión de la situación de calamidad, remítanse de manera inmediata los mismos a la Contraloría Departamental de Cundinamarca, junto con el presente acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 43 de la Ley 80 de 1993 y 66 de la Ley 1523 de 2012.

ARTÍCULO CUARTO.- Convocar la participación y solidaridad de las diferentes entidades del orden municipal, departamental y nacional para mitigar la situación de salud pública que se presenta.

ARTÍCULO QUINTO.- Para los efectos del presente decreto se entenderán

Expediente 2020-00295
Control Inmediato de Legalidad
Decreto No. 23 del 22 de marzo de 2020, Alcaldía del municipio de Quebradanegra.

como personas damnificadas en el municipio, aquellas que sufran grave daño directamente asociado al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19), por afectación en su salud, o muerte de algún integrante del núcleo familiar. Las mismas deberán estar certificadas como tales por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

ARTÍCULO SEXTO.- Para los efectos del presente decreto se entenderán como personas afectadas, aquellas que sufren efectos adversos indirectos o secundarios, asociados al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en el territorio municipal, como deficiencias en la prestación de servicios públicos, en el normal desarrollo del comercio o en el trabajo, así como por aislamiento temporal de la población, entre otros. Son personas diferentes a damnificados.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- La administración municipal, en caso de ser necesario, realizará los traslados presupuestales a que haya lugar, para atender la Situación de Calamidad Pública.

ARTÍCULO OCTAVO.- Las medidas administrativas, lineamientos y recomendaciones adoptadas mediante los Decretos 019 - 020 - 022 de 2020, seguirán vigentes, conforme a lo dispuesto en ellos.

ARTÍCULO NOVENO.- Remítanse copias del presente decreto al Ministerio del Interior, a la Gobernación de Cundinamarca, a la Contraloría General de la República y entidades pertenecientes al Sistema Nacional y Departamental de Gestión del Riesgo, para lo de su cargo.

ARTÍCULO DÉCIMO.- El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y por el término de seis (6) meses, prorrogables por el mismo término, una vez evaluado el respectivo Plan de Acción Específico y previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en la Alcaldía Municipal de Quebradanegra, a los veintidós (22) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

Original Firmado
GERARDO ALVAREZ
Alcalde Municipal».

Expediente 2020-00295
Control Inmediato de Legalidad
Decreto No. 23 del 22 de marzo de 2020, Alcaldía del municipio de Quebradanegra.

1.2. Actuación procesal surtida.

Mediante auto del 1º de abril de 2020, se avocó el conocimiento del asunto; se ordenó la fijación en lista por el término de diez días para que los ciudadanos, universidades, entidades públicas, organizaciones privadas o colectivos profesionales intervengan para defender o impugnar la legalidad del Decreto No. 023 del 22 de marzo de 2020; se corrió traslado al Agente del Ministerio Público, para que emita concepto y, por último, se ordenó pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

1.3. Intervención del Ministerio Público.

El Agente del Ministerio Público manifestó que el Decreto No. 023 del 22 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Quebradanegra, tiene conexidad con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 417 de 2020, así como con las establecidas en el Departamento de Cundinamarca en los Decretos No. 137 del 12 de marzo de 2020 y 140 del 16 de marzo de 2020, por medio de los cuales se declaró la alerta amarilla y la situación de calamidad pública.

De otra parte, señaló que el decreto sub examine cumple con el requisito de necesidad, en tanto se observa los hechos y necesidades apremiantes de bienes y servicios del municipio de Quebradanegra para atender la pandemia del COVID-19, y las razones por las cuáles se adoptan diversas medidas relacionadas con la calamidad pública, en los términos de la Ley 1523 de 2012. Cumpliéndose además con el requisito de proporcionalidad.

Por las razones expuestas, conceptuó que el Decreto No. 023 del 22 de marzo de 2020, se encuentra ajustado a derecho.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

Expediente 2020-00295
Control Inmediato de Legalidad
Decreto No. 23 del 22 de marzo de 2020, Alcaldía del municipio de Quebradanegra.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 151-14 del CPACA, en concordancia con el artículo 185 ibidem, corresponde a la Sala Plena de los Tribunales Administrativos ejercer en única instancia el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades territoriales departamentales y municipales, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, cuya competencia corresponde al tribunal del lugar donde se expida el acto.

2.2. Aspectos relevantes del control inmediato de legalidad.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en consonancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹, define el contenido y alcance del denominado 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.». (Negrillas para denotar).

Del canon arriba transcrito se desprende que el control inmediato de legalidad procede única y exclusivamente sobre los actos administrativos que cumplan los siguientes requisitos, a saber: **I)** que se trate de actos administrativos de contenido general; **II)** que hayan sido dictados en ejercicio de la función administrativa; y **III)** que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

¹ «Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia».

Expediente 2020-00295
Control Inmediato de Legalidad
Decreto No. 23 del 22 de marzo de 2020, Alcaldía del municipio de Quebradanegra.

El Consejo de Estado al estudiar la procedibilidad del control inmediato de legalidad, ha clasificado los requisitos en tres (3) factores de competencia², así: **i) factor subjetivo de autoría** que, para la competencia del Tribunal Administrativo, debe ser una entidad territorial; **ii) factor de objeto**, que sean actos administrativos de carácter general; y **iii) factor de motivación o causa**, que se dicten en ejercicio de la función administrativa y se expidan en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

A su vez, el profesor y tratadista ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO, en su estudio COMENTARIOS AL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO³, expone:

«El control recae sobre *[l]as 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*, lo que significa cualquier clase de acto administrativo de contenido general expedido con base en los decretos legislativos que se hubieren expedido por el Gobierno Nacional utilizando las facultades constitucionales de los estados de excepción. **La sentencia deberá analizar la legalidad de estos actos administrativos, frente a la Constitución Política, la ley, y en especial los decretos legislativos que pretenden desarrollar y reglamentar. (...)**». (Negrillas fuera del texto original).

Se sigue de lo anterior que la finalidad del control inmediato de legalidad no es otra que la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio. Pues, el estado de emergencia no puede convertirse en un instrumento dirigido al desconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, al irrespeto de las reglas del derecho internacional humanitario, y mucho menos a la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, o a la supresión y/o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación y de juzgamiento.

Fue así como el artículo 215 Constitucional estatuyó diferentes mecanismos tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse la decisión a través de la

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 4, auto del 31 de marzo de 2020, Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00950-00, C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

³ARBOLEDA PERDOMO Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Legis S.A. Segunda Edición. Sexta reimpresión, abril 2014. págs. 223 y 224.

Expediente 2020-00295
Control Inmediato de Legalidad
Decreto No. 23 del 22 de marzo de 2020, Alcaldía del municipio de Quebradanegra.

cual se declara el estado de emergencia, así como los decretos legislativos y reglamentarios que se expidan para la concreción de las medidas adoptadas para conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. De manera tal que se debe analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

De otra parte, en cuanto a las características sustanciales y procesales del control inmediato de legalidad, la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 5 de marzo de 2012⁴, agrupó aquellas que de tiempo atrás esa Corporación ha definido, así:

«En oportunidades anteriores, la Sala⁵ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que

⁴ Consejo de Estado; Sala Plena de lo contencioso administrativo; C.P.: Hugo Fernando Bastidas Barcenás; sentencia del 5 de marzo de 2012; Rad.: 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA); Actor: Gobierno Nacional.

⁵ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

Expediente 2020-00295
Control Inmediato de Legalidad
Decreto No. 23 del 22 de marzo de 2020, Alcaldía del municipio de Quebradanegra.

dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.». (Negrillas para denotar).

Asimismo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que **la sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa**, porque si bien se efectúa un control integral del acto, no se puede desconocer la complejidad que caracteriza al ordenamiento jurídico. Por lo tanto, posteriormente, el acto administrativo de carácter general sometido al control inmediato de legalidad puede ser demandado a través del medio de control de simple nulidad, siempre y cuando se alegue la violación de normas diferentes a las estudiadas en el control inmediato de legalidad⁶.

2.3. Procedibilidad del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 023 de 2020.

Precisa la Sala que el acto sometido a revisión (Decreto No. 023 de 2020) tiene por objeto y razón de ser la **declaración de calamidad pública** y, como consecuencia de ello, **la adopción de un conjunto de medidas y órdenes para afrontar tal situación**. Decisiones todas estas que fueron tomadas por el alcalde del municipio de Quebradanegra en virtud de las facultades legales otorgadas en el numeral segundo del artículo 315 Constitucional, en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), 91 de la Ley 136 de 1994⁷, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012⁸, y 12, 14, 57, 58 y 65 de la Ley 1523 de 2012⁹.

⁶ En la sentencia del 5 de marzo de 2012, Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), se recordó la sentencia del 23 de noviembre de 2010, Radicación No. 2010-00196, C. P. Ruth Stella Correa Palacio, en la cual se precisó la característica de la sentencia de hacer tránsito a cosa juzgada relativa, en los siguientes términos: "Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma." (Negrillas originales).

⁷ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

⁸ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

⁹ 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.

Expediente 2020-00295
Control Inmediato de Legalidad
Decreto No. 23 del 22 de marzo de 2020, Alcaldía del municipio de Quebradanegra.

Ese conjunto de disposiciones de orden constitucional y legal, las cuales fueron citadas en la parte considerativa del Decreto 023 de 2020, sirvieron de fundamento para que el alcalde del municipio de Quebradanegra adoptara las medidas contenidas en los artículos primero al décimo de la parte resolutive del decreto *sub examine*, con la única finalidad de preservar las condiciones de sanidad y de salud en todos los habitantes de ese municipio, habida cuenta de que la **salubridad pública**, como factor integrante que es del **orden público**, se encuentra seria y gravemente amenazada con ocasión de la pandemia generada por el COVID-19, la cual hizo presencia en el territorio nacional.

Visto entonces la normativa que sustenta el decreto objeto de revisión, así como los supuestos fácticos que lo anteceden, es evidente concluir que las medidas allí consagradas fueron dictadas por el alcalde municipal de Quebradanegra 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 a lo tiene que ver con las condiciones de **salubridad pública**, la cual, según el artículo 6º de la Ley 1801 de 2016, constituye uno de los cuatro componentes del orden público¹⁰, en armonía con lo definido sobre esa materia por la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹¹, atribuciones todas estas que por motivo del estado de emergencia no fueron objeto de derogación ni de suspensión por alguno de los decretos legislativos proferidos hasta entonces por el Gobierno Nacional.

Así las cosas, siguiendo lo dispuesto en el numeral segundo del artículo 315 Constitucional, 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, compete a los alcaldes, en la condición de primera autoridad de policía, «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». En este contexto, los mentados artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana les asignan a dichos mandatarios unas expresas y precisas facultades extraordinarias para enfrentar las situaciones de emergencia y calamidad pública. Para una mayor claridad se transcriben tales disposiciones normativas:

¹⁰ Los otros tres son las condiciones de seguridad, tranquilidad pública y la preservación ambiental.

¹¹ Sobre el particular véase, entre otras, las sentencias C-889 de 2012, C-813 de 2014, C-225 de 2017 y C-128 de 2018.

Expediente 2020-00295
Control Inmediato de Legalidad
Decreto No. 23 del 22 de marzo de 2020, Alcaldía del municipio de Quebradanegra.

«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.

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

Expediente 2020-00295
Control Inmediato de Legalidad
Decreto No. 23 del 22 de marzo de 2020, Alcaldía del municipio de Quebradanegra.

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.».

Sumado a lo anterior, se advierte también que en ninguna parte del decreto *sub examine* se hizo referencia, ni mucho menos se indicó como fundamento jurídico y de competencia alguno de los decretos legislativos dictados hasta entonces por el Gobierno Nacional durante el estado de emergencia declarado por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Es más, el acto administrativo objeto de revisión ni siquiera guarda relación de conexidad con las previsiones contenidas en el citado Decreto Legislativo No. 417 de 2020, hecho que permite afirmar que el mismo no tiene como propósito desarrollar los decretos legislativos dictados hasta ese momento por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades extraordinarias.

Por demás, el ya explicado marco de regulación constitucional y legal existente sobre la calamidad pública, permiten afirmar que las medidas adoptadas por el ejecutivo municipal en el Decreto 023 del 22 de marzo de 2020 bien podían haber sido expedidas sin que se hubiese decretado el referido estado de excepción de que trata el artículo 215 Constitucional.

Expediente 2020-00295
Control Inmediato de Legalidad
Decreto No. 23 del 22 de marzo de 2020, Alcaldía del municipio de Quebradanegra.

Bajo estos parámetros, debe declararse improcedente el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 023 de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Quebradanegra, en la medida que aquel no fue dictado con fundamento ni en desarrollo de los decretos legislativos expedidos hasta entonces por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica, declarado en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

Como se dijo en líneas anteriores, y se reitera una vez más, ese tercer requisito de los actos sometidos a revisión, esto es, que tenga como fin el **«desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción»**, se constituye es un presupuesto *sine qua non* para la procedencia del denominado control inmediato de legalidad. De modo que su inobservancia, como ocurre en este caso, impide estudiar de fondo el decreto remitido para revisión, lo que no significa por ningún motivo que dicho acto esté exento de control alguno, pues para ello están previstos otros medios de control también de índole jurisdiccional, como ocurre con la acción de simple nulidad contemplada en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Con estos mismos razonamientos, esta Sala Decisión en sentencia del 26 de mayo de 2020¹², con ponencia del magistrado Dr. Fredy Ibarra Martínez, resolvió en aquella oportunidad declarar improcedente el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 021 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el alcalde municipal de Gama (Cundinamarca) dispuso las mismas medidas que ahora se adoptan en el Decreto 023 de 2020, expedido este último por el alcalde municipal de Quebradanegra (Cundinamarca).

Se deja constancia expresa que esta providencia será formalmente suscrita por la señora Presidenta de esta Corporación y el Magistrado Ponente, según el artículo 9º del Acuerdo No. 20 del 11 de mayo de 2020, «Por el cual se adopta el protocolo de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en desarrollo de las medidas derivadas del estado de emergencia económica, social y ecológica», una vez hubiere sido aprobada por la mayoría reglamentaria.

¹² Expediente No. 25000-23-15-000-2020-00450-00.

Expediente 2020-00295
Control Inmediato de Legalidad
Decreto No. 23 del 22 de marzo de 2020, Alcaldía del municipio de Quebradanegra.

En mérito de lo expuesto, la **Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLÁRASE IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 023 del 22 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Quebradanegra, y por tanto se **abstiene** el tribunal de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de este.

SEGUNDO.- Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **NOTIFÍQUESE** esta providencia al alcalde del municipio de Quebradanegra y a la agente del ministerio público, por los medios electrónicos autorizados para el particular, atendiendo lo previsto en el artículo 186 del CPACA.

TERCERO.- Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **PUBLÍQUESE** esta sentencia en la página web de la Rama Judicial “home” principal, en el espacio de “Medidas COVID19”, habilitado para cargar la información en la sección de “Control Automático de Legalidad Tribunales Administrativos”.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



CERVELEÓN PADILLA LINARES
Magistrado



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta

Expediente 2020-00295
Control Inmediato de Legalidad
Decreto No. 23 del 22 de marzo de 2020, Alcaldía del municipio de Quebradanegra.