

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**



Bogotá, D. C., seis (6) de junio de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADO PONENTE: Dr. CERVELEÓN PADILLA LINARES

PROCESO No.: 25000-23-15-000-2020-00326-00.

AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ.

ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 188 DEL 24 DE MARZO DE 2020.

ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre el Decreto No. 188 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Fusagasugá, Cundinamarca.

1. ANTECEDENTES

1.1. Acto sometido a control.

El alcalde del municipio de Fusagasugá expidió el Decreto No. 188 del 24 de marzo de 2020. Dentro de los considerandos del decreto sometido a revisión se destaca la referencia a los artículos 29, 209, 215 y 315-3 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la Ley 1755 de 2015. Asimismo, señala que el Gobierno Nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, expidió los Decretos 457 y 460 de 22 de marzo de 2020, impartiendo instrucciones relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio y la prestación del servicio en las comisarías de familia.

Sumado a lo anterior, también hizo referencia a los acuerdo expedidos por el Consejo Superior de la de Judicatura sobre suspensión de términos judiciales y medidas por salubridad pública y fuerza mayor; las funciones de la Secretaría de Planeación frente a solicitudes de licencia y revisión de proyectos; el Decreto 1077 de 2015; art. 306 del CPACA y art. 118 del CGP, y sostuvo que dada la situación de aislamiento prevista en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 era necesario, pertinente y conducente suspender los términos de algunas Secretarías.

Bajo estas consideraciones, la parte resolutive del decreto objeto de control es del siguiente tenor:

« **DECRETA**

ARTÍCULO PRIMERO: SUSPENDER LOS TÉRMINOS PROCESALES, a partir del veinticuatro (24) de marzo de 2020, hasta el día trece (13) de abril de 2020, en las siguientes secretarías:

- **Secretaría de Gobierno** en cuanto a los procesos administrativos sancionatorios (Contravenciones urbanísticas – Contra establecimientos de comercio por el incumplimiento de requisitos), así como las impuestas por la autoridad de policía y las previstas en la Ley 1801 de 2016.
- **Secretaría Administrativa** en cuanto a los actos administrativos de posesión de las personas elegibles por el concurso de méritos, retiro de personal y otras situaciones administrativas.
- **Secretaría de Planeación** en relación a la radicación de nuevos proyectos, nomenclaturas, estratificación y ejecutoria de actos administrativos, para efectos de terminar la revisión jurídica, urbanística, arquitectónica de los proyectos y demás procesos, que fueron radicados en debida forma, con fecha anterior al 24 de marzo de 2020.
- **Secretaría de Movilidad** aplazará todas las audiencias públicas y su fecha será reprogramada, igualmente, todas las actuaciones administrativas que se deriven del proceso contravencional de tránsito – Ley 769 de 2002.
- **Secretaría Jurídica – Dirección de Defensa** Judicial y Asuntos Jurídicos, suspenderá los términos de todos los procesos que le atañen en segunda instancia (Procesos verbales abreviados Ley 1801 de 2016; Contravenciones de Tránsito Ley 769 de 2002; Contravenciones urbanísticas Ley 1437 de 2011; otras actuaciones administrativas).

PARÁGRAFO PRIMERO: para los anteriores efectos, se dejarán las constancias de rigor en cada actuación.

ARTÍCULO SEGUNDO. TUTELAS. Se les dará el trámite correspondiente en cada una de sus dependencias, deberán ser acatadas dentro del término otorgado por el juzgado constitucional y el establecido dentro de la normatividad del Decreto 2591 de 1991.

ARTÍCULO TERCERO. DERECHOS DE PETICIÓN. De conformidad con la ley 1755 de 2015, deberá darse respuesta a los mismos de la forma más expedita, teniendo en cuenta las notificaciones electrónicas y/o por llamada telefónica (Leyendo en su totalidad el contenido del mismo o de forma verbal). Si no se llegase a contar con número telefónico o correo electrónico, se publicará en la página oficial del ente territorial para su respectiva publicidad.

ARTÍCULO CUARTO. La presente medida se entenderá extendida hasta la fecha que fije el Gobierno Nacional, en caso de ampliar el aislamiento preventivo obligatorio para todo el territorio nacional previsto en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020.

ARTÍCULO QUINTO. Para garantizar el principio de publicidad, se dispone su divulgación en la página web de la Alcaldía, para lo cual se encarga a la Oficina Asesora de Comunicaciones; y en la cartelera oficial de la Alcaldía ubicada en el Centro Administrativo Municipal.

ARTÍCULO SEXTO. Envíese el presente acto administrativo al Ministerio del Interior y al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

JHON JAIRO HORTÚA VILLALBA

Alcalde».

1.2. Actuación procesal surtida.

El magistrado sustanciador, mediante auto del 30 de marzo de 2020, avocó el conocimiento del asunto; ordenó la fijación en lista por el término de diez días, para que los ciudadanos intervengan por escrito para defender o impugnar la legalidad del Decreto No. 188 de 2020; invitó a las facultades de Derecho, Medicina, Ciencias Económicas, Ciencias Humanas y Ciencias Políticas de las universidades

Decreto No. 188 del 24 de marzo de 2020, alcaldía del municipio de Fusagasugá.

Nacional, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontifica Javeriana, de los Andes y del Rosario, entre otras organizaciones privadas, así como algunas entidades públicas, para que rindan concepto acerca de los puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo; ordenó comunicar a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior; de la Secretaría Jurídica de la Gobernación de Cundinamarca y a la Secretaría Jurídica del Municipio de Fusagasugá, para que rindieran concepto; corrió traslado a la señora Agente del Ministerio Público, para que emita concepto y, por último, ordenó pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

1.3. Intervención del Ministerio del Interior.

La Subdirectora para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior, mediante oficio No. OFI2020-9661-SSC-3110 del 14 de abril de 2020, se pronunció señalando que ese Ministerio no tiene competencia para emitir concepto en el asunto.

1.4. Intervención del Ministerio Público.

La Agente del Ministerio Público manifestó que, si bien el Decreto 188 del 24 de marzo de 2020 fue proferido dentro del período de emergencia económica declarado por el Gobierno Nacional, aquel no desarrolla un decreto legislativo, toda vez que el Decreto 457 de 2020, en el cual se sustenta el acto sometido a control, no fue expedido en virtud de las funciones del artículo 215 Constitucional. Por esta razón, concluye que el Decreto 188 de 2020 no sería objeto del control inmediato de legalidad.

No obstante lo anterior, comoquiera que el Tribunal avocó el conocimiento del Decreto 188 del 24 de marzo de 2020 para su control inmediato de legalidad, conceptuó que el mismo se encuentra ajustado a derecho en tanto, además de existir una relación de conexidad este y los hechos que motivaron la declaratoria de emergencia, las medidas allí adoptadas superan los criterios de finalidad, necesidad y proporcionalidad.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

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 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)**

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

que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

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. (...)**». (Negritas 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.

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.

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 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

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.

de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.». (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 188 de 2020.

Precisa la Sala que el acto sometido a revisión (Decreto No. 188 de 2020) fue dictado por el alcalde de Fusagasugá, a través del cual dispuso diferentes tipos de medidas administrativas generales, con el fin de salvaguardar la salubridad pública dentro del territorio municipal. Por lo tanto, cumple con el factor subjetivo de autoría, este es, fue proferido por una entidad territorial, como lo es el municipio en los términos del artículo 286 Superior. Asimismo, cumple con el factor objetivo, es decir, es un acto administrativo de carácter general⁷.

En relación con el factor de motivación o causa, se advierte que este comprende dos elementos: **i)** que se ejerza en ejercicio de la función administrativa;

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 El acto administrativo se define como aquella manifestación unilateral de la voluntad de la Administración que crea, modifica o extingue la situación jurídica de una persona o, de un grupo determinado o indeterminado de personas. Así, se destaca que los actos administrativos pueden ser de carácter general o, de carácter particular y concreto, los cuales se diferencian teniendo en cuenta la indeterminación de los sujetos afectados por la decisión administrativa.

y **ii)** que la medida se adopte en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción.

El artículo 209 de la Constitución Política hace referencia a la función administrativa, en los siguientes términos:

«**ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley».

Por su parte, el Consejo de Estado en reciente sentencia del 11 de mayo de 2020⁸, enfatizó sobre la función administrativa lo siguiente:

«Amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de «función administrativa» elaboradas por la jurisprudencia y la doctrina especializada, y por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, la Sala entiende que de manera general, **«función administrativa» es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones»** (Se destaca).

Por lo anterior, se colige que el Decreto No. 188 de 2020, cumple con el requisito de haberse dictado en el ejercicio de la función administrativa. Ahora bien, frente al segundo de los elementos que integran el factor de motivación o causa, este es, si las medidas adoptadas fueron en **desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción**, se hace necesario señalar que el acto objeto de revisión dispuso diferentes tipos de medidas administrativas, las cuales se agrupan así: **i)** las relacionadas con la suspensión de términos procesales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales adelantadas en las siguientes secretarías: Gobierno, Administrativa, Planeación, Movilidad y Jurídica (contenidas en el artículo 1º); **ii)** la relacionada con el cumplimiento de los trámites de tutela, en los términos previstos por el juzgado

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 10, Sentencia del 11 de mayo de 2020, Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Decreto No. 188 del 24 de marzo de 2020, alcaldía del municipio de Fusagasugá.

constitucional y el Decreto 2591 de 1991 (contenida en el artículo 2º); y **iii**) la relacionada con la forma de notificación de las respuestas a las peticiones. (contenida en el artículo 3º).

Además, se observa que el decreto *sub examine* señaló como fundamentos normativos los artículos 29, 209, 215 y 315-3 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la Ley 1755 de 2015. Asimismo, refirió que el Gobierno Nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, expidió los Decretos 457 y 460 de 22 de marzo de 2020, impartiendo instrucciones relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio y la prestación del servicio en las comisarías de familia. De esta manera, sostuvo que dada la situación de aislamiento prevista en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 era necesario, pertinente y conducente suspender los términos de algunas Secretarías.

Visto entonces la normativa que sustenta el decreto objeto de revisión, y atendiendo que en su parte motiva señala que las medidas adoptadas se fundamentan en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, el cual no tiene el carácter de legislativo, según lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020⁹, debe la Sala entrar a analizar si el acto objeto de revisión fue dictado en desarrollo de alguno de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con posterioridad a la declaratoria del Estado de Emergencia producto del Decreto 417 de 2020; pues, dicho requisito, según el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, constituye un presupuesto *sine qua non* para la procedencia del denominado control inmediato de legalidad.

Así pues, con el fin de determinar si el Decreto No. 188 de 2020 fue expedido en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, resulta menester, en primer lugar, advertir que la Corte Constitucional ha precisado que la Constitución Política establece dos clases de decretos legislativos en los estados de excepción, a saber: los declarativos del estado de excepción y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales¹⁰. De manera que cada uno de ellos tiene sus propias particularidades específicas, pues, por un lado, el decreto declarativo se limita a exponer los presupuestos fácticos, valorativo y de insuficiencia de los medios ordinarios para conjurar la situación de anormalidad; al

⁹ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁰ Ver la sentencia C-802 de 2002.

Decreto No. 188 del 24 de marzo de 2020, alcaldía del municipio de Fusagasugá.

paso que los decretos que desarrollan las facultades excepcionales tienen como finalidad adoptar las medidas extraordinarias destinadas exclusivamente a superar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Esa diferencia entre los decretos declarativos y los que desarrollan las facultades excepcionales, permiten aclarar que el control inmediato de legalidad recae únicamente sobre las medidas generales que desarrollen los decretos con fuerza de ley expedidos con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción, es decir, sobre los actos de contenido general que sean dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos que adoptan los remedios destinados exclusivamente a conjurar la crisis, pues la simple declaratoria del estado de excepción no conlleva *per se* derogación o modificación alguna de normativa ordinaria existente. Estos razonamientos encuentran aún mayor respaldo en lo manifestado por el Consejo de Estado, Sala Once Especial de Decisión, en auto del 29 de abril de 2020¹¹, que sobre el particular señaló:

«De conformidad con el artículo 136 del CPACA, el control inmediato de legalidad en cabeza del Consejo de Estado recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas por autoridades del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los estados de excepción.

Así las cosas, el alcance de la mencionada disposición, en lo que hace relación con la competencia del Consejo de Estado para asumir el control inmediato de legalidad, es que solo recae respecto de los actos administrativos generales expedidos por las autoridades del orden nacional que incorporen medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa, **cuando ella se expidan con la finalidad de reglamentar un decreto de desarrollo en cualquiera de los estados de excepción, lo que no se puede predicar de los actos declaratorios.**

(...)

Acorde con lo anterior, **la referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República, con la firma de los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no habilita el control inmediato de legalidad, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de la declaratoria se deberá dictar decretos con fuerza de ley (medidas),**

¹¹ Consejo de Estado; Sala Once Especial de Decisión; Auto del 29 de abril de 2020; C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; proferido dentro de la radicación número: 11001-03-15-000-2020-00995-00; Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 607 del 24 de marzo de 2020.

destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control.» (Negrillas fuera del texto original).

Sumado a lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020, declaró exequible el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, señalando que, con ocasión a la declaratoria del estado de emergencia, el Gobierno Nacional expidió las medidas legislativas de desarrollo, destinadas exclusivamente a solucionar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos, reiterándose así la distinción que existe entre ambos tipos de decretos legislativos (esto es, el que declara el estado de excepción y el que desarrolla las facultades excepcionales). Para una mayor claridad, se transcriben algunos apartes de la citada sentencia de constitucionalidad, así:

«Debe indicarse que el decreto matriz anuncia en términos generales tres grandes tipos de medidas: principalmente de orden económico y social, y algunas de salud pública, lo cual en principio obedece a las medidas de confinación, distanciamiento social, cuarentena, entre otras, que al ocasionar la interrupción de las dinámicas económicas y sociales cotidianas, terminan por impactar negativamente buena parte de la economía, afectando la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes que ven reducidos o suprimidos sus ingresos. En el **ANEXO 8** se registra el listado de decretos de desarrollo expedidos.

126. Para la Corte la *validez de las medidas legislativas de desarrollo que se expidan dependerá ab initio de que satisfagan las exigencias propias del artículo 215 de la Constitución, esto es, que estén destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*, además que se refieran a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. De este modo, las medidas legislativas de desarrollo que se profieran, además de estar dirigidas de manera exclusiva a solucionar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos, deben respetar el criterio de conexidad material con el decreto declaratorio del estado de emergencia. Adicionalmente, las medidas legislativas de desarrollo deben cumplir los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación; entre otros, como se ha explicado.

127. En el decreto declaratorio en las partes motiva y resolutive (arts. 2º y 3º) se consagra una amplia posibilidad del Gobierno nacional para expedir las *medidas adicionales* que pueda requerir para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Frente a ello dígase que la sentencia C-386 de 2017¹² al ocuparse de un asunto similar¹³ expresó que aunque tales consideraciones y disposiciones “no justifican ni demuestran per se (...) la necesidad estricta de todas las medidas que se hubiesen adoptado, y que en su momento habrán de juzgarse, como tampoco (...) el cumplimiento del requisito de subsidiariedad (...), en todo caso pueden explicarse y, al mismo tiempo, delimitarse debidamente, atendiendo al tenor literal e inequívoco del artículo 47 de la Ley 137 de 1994, de conformidad con el cual **es [e]n virtud de la declaración del estado de emergencia, (que) el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos**”. (Se enfatiza) Disposición estatutaria que además señala que “los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho estado”.

Se trata pues de una razonable relación causal y finalística, que conecte las motivaciones del decreto matriz con todos y cada uno de los decretos legislativos que adopten los remedios que pretenden conjurar la crisis, sin que sea exigible que cada medida haya sido anunciada en el decreto matriz, pero tampoco al punto de que no sea exigible la anotada conexión. Tanto más en este caso, si como hemos advertido, lo inusitado, extraordinario e impredecible de esta crisis, hace harto difícil tener ex ante la totalidad de los remedios que se estiman suficientes, eficaces y necesarios.». (Negritas para denotar).

Así las cosas, luego de revisar el contenido sustancial del Decreto No. 188 de 2020, y además las normas que se invocan para su expedición, fuerza a la Sala concluir que el decreto *sub examine* 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 en el marco del Estado de Emergencia del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020. Pues, más allá de que el propio acto administrativo haya mencionado como fundamento jurídico el Decreto 457 de 2020, el cual se reitera no tiene el carácter legislativo, lo cierto es que las decisiones de la parte resolutive de estos decretos municipales no desarrollan medidas adoptadas previamente por el Gobierno Nacional en aquellos

¹² Examinó la constitucionalidad del Decreto 601 de 2017, declaratorio del estado de emergencia en el municipio de Mocoa.

¹³ Se estudió lo consignado en la parte motiva del decreto declaratorio consistente en que al no haber dimensionado la magnitud del desastre en su totalidad, “no agotan (para el Gobierno) los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción”, por lo que “podrían detectarse nuevos requerimientos y, por lo tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis”, así como lo dispuesto en la resolutive al indicarse que el Gobierno habría de ejercer todas las funciones “que requiera para conjurar la crisis” (art. 2º) y que se adoptarían “todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la propagación de sus efectos”, disponiendo de “las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo” (art. 3º).

decretos legislativos, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

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 la inobservancia de este presupuesto legal, como ocurre en este caso, impide estudiar de fondo el decreto remitido para revisión, lo que no significa que esos actos administrativos esten exento de control jurisdiccional alguno, pues para ello están previstos otros medios de control también de la misma índole, como ocurre con la acción de simple nulidad contemplada en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Por último, cabe aclarar que si bien el decreto objeto de revisión menciona en su parte motiva el Decreto Legislativo 460 de 2020, su propósito no es desarrollar el mismo habida cuenta de que las medidas contenidas en el decreto *sub examine* son sustancialmente diferentes a las establecidas en el citado decreto legislativo, pues mientras las del decreto legislativo se ciñen a la prestación del servicio en las comisarías de familia, las adoptadas en el decreto municipal aluden a la suspensión de términos en las secretaría municipales de Fusagasugá, al trámite para el cumplimiento de las ordenes de tutela y a la forma de notificación de las respuestas a las peticiones. Todas esas medidas, como se dijo anteriormente, no desarrollan ninguno de los decretos con fuerza de ley proferidos hasta entonces por el Gobierno Nacional, en el marco del Estado de Emergencia del Decreto 417 de 2020.

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.

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. 188 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Fusagasugá, 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 Fusagasugá 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