



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Magistrado ponente: **ISRAEL SOLER PEDROZA**

Bogotá, D.C., tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020)

AUTORIDAD: ALCALDÍA DE MACHETÁ
RADICACIÓN: **ACUMULADOS:** 25000-23-15-000-2020-00568-00; 25000-23-15-000-2020-00569-00
OBJETO DE CONTROL: Decretos 20 del 17 de marzo 2020 y 23 del 23 de marzo de 2020

TEMA: Control inmediato de legalidad. Decreto estado emergencia. **Medidas de orden público. Improcedente.**

I. ASUNTO

Procede la Sala a **ejercer el control inmediato de legalidad** de los **Decretos 020 del 17 de marzo de 2020**, y **023 del 23 del mismo mes y año**, expedidos por el Alcalde de Machetá – Cundinamarca.

II. CONTENIDO DE LOS DECRETOS OBJETO DE CONTROL

**“DECRETO No.020 de 2020
(17 De Marzo de 2020)**

“Por medio del cual se toman medidas preventivas en la jurisdicción del Municipio de Machetá Cundinamarca en atención a la Resolución No 385 de 2020, en la cual se Declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adopta medidas para hacer frente al virus expedido por el gobierno nacional.”

El Alcalde Municipal de Macheta Cundinamarca

En virtud de las facultades conferidas por la Constitución Política en especial el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, y

CONSIDERANDO

Que la organización mundial de la Salud declaró la pandemia mundial por el tema de COVID-19, que ante la aparición de casos en Colombia y Cundinamarca, se deben adoptar medidas preventivas a fin de evitar el contagio de esta enfermedad.

Que el gobierno nacional mediante la resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, Declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, en la cual adopta medida sanitaria, medias preventivas de aislamiento y cuarentena, y una cultura de prevención entre otras de aplicación inmediata en el territorio nacional.

Que la Gobernación de Cundinamarca expidió el Decreto 137 del 12 de marzo de 2020, en el cual se Declara la alerta amarilla y se establecen lineamiento y recomendaciones para la contención de la pandemia en el departamento de Cundinamarca.

*dadas por mandato **presidencial y departamental** contenidas en la Circular Externa 0011 del 10 de marzo de 2020 de los Ministerios de Salud y Protección Social, así como el Decreto 137 de 2020 expedido por el Gobernador de Cundinamarca (sic).*

En especial el artículo cuarto del Decreto 137 de 2020 establece unas actividades especiales que deben desarrollar los Municipio en atención a las competencias establecidas a la UAEGRDC así:

- *Activar los planes de emergencia y contingencias de sus Municipio.*
- *Acatar y promover todas las medidas de promoción, prevención y autocuidado de la salud, socialización de las mismas a la comunidad.*
- *Realizar un inventario de recursos humanos, técnicos, económico, equipos, instalaciones e insumos de emergencias.*
- *Informar a la comunidad sobre los sistemas de avisos en caso de emergencia.*
- *Promover un modelo de atención primaria en salud que priorice las zonas rurales y rurales dispersas, en especial énfasis en el cuidado del adulto mayor.*

Que ante la alocución presidencial del 15 de marzo de 2020 donde el gobierno nacional adopta medidas especiales en las instituciones educativas, suspendiendo las clases a partir del día 16 de marzo de 2020, y la aparición de caso confirmados en la sabana de Bogotá y Bogotá D.C.

El alcalde Municipal de Macheta Cundinamarca, citó a consejo extraordinario de Gobierno y al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo para el día 16 de marzo de 2020 a las 7:00 am para analizar la situación y adelantar las medidas necesarias en el Municipio a fin de dar cumplimiento de las directrices nacionales y departamentales.

Que, una vez realizado el análisis de la situación del municipio frente a la permanencia de extranjeros en la jurisdicción del Municipio, el desarrollo de los diferente programas sociales, culturales y deportivos, que se adelantan en la actualidad, además del cierre de los establecimientos educativos, del desarrollo de actividades religiosas de todo tipo, entre muchas más actividades.

Y a fin de concientizar a la comunidad en general del alcance de la pandemia CONVID-19, la administración municipal tomó decisiones de carácter general y particular a fin de lograr tomar medidas que permitir contener este virus en la jurisdicción del Municipio de Macheta Cundinamarca.

Que ante lo anteriormente expuesto

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: *Que ante la existencia de lugares recreativos y turísticos donde hay afluencia de extranjeros, desde febrero de 2020 se ordena a la Secretaria de Gobierno, realizar visita de inspección a dichos lugares y realizar un censo de personas que los hallan (sic) visitado desde 1 de febrero de 2020 hasta la fecha y realizar una ficha de seguimiento, dicha información tendrá la calidad de reservadas y está en custodia de la Secretaria de Gobierno, además de informar de la medidas de confinamiento voluntario a los extranjeros en un término de 14 días desde su ingreso, existe la obligación de informar de la permanencia a los administradores o propietarios de dichos*

establecimiento dentro del término de las 24 horas siguientes a la llegada del extranjero a dicho establecimiento.

ARTICULO SEGUNDO: De igual manera realizar un censo de connacionales que hallan (sic) arribado al país febrero 2020 a la jurisdicción del Municipio de Machetá, a fin de constatar su lugar de procedencia y estado de salud actual para tal fin de comisiona al Secretario de Gobierno para realizar dicho censo dicha información tendrá el carácter de reservada y de establecerá una cuarentena voluntario desde su ingreso al país de 14 días corrientes.

ARTICULO TERCERO: Suspender el desarrollo de las actividades culturales, deportivas, artísticas y sociales del Municipio por un término de 30 días calendario, hasta que las autoridades del orden nacional, establezcan las condiciones de la pandemia en el territorio nacional, en el caso de actividades culturales y artísticas se desarrollaran actividades virtuales, según lo establezca la administración municipal.

ARTICULO CUARTO: Modificar el horario de atención al público establecido en el Decreto 16 de 4 de febrero de 2020, para lo cual en caso de requerir asistencia del personal administrativo de la Alcaldía de manera presencial esta se realizará previa cita la cual se deberá solicitar al mail contactenos@macheta-cundinamarca.gov.co, o al celular 313 4095298, dicha atención se realizará en las horas comprendidas entre las 8:00 am y 1:00 pm del correspondiente día en la cual se le asigna la cita.

ARTICULO QUINTO: Se suspenden todo tipo de actividades públicas abiertas al público en la jurisdicción del Municipio de Machetá por el término de 30 días calendario, en el caso de concentraciones privadas que tengan una concentración mayor a 50 personas se requiere permiso y plan de contingencia avalado por el CONSEJO MUNICIPAL DE GESTION Y PREVENCION DEL RIESGO (CMGPR) para el desarrollo de la actividad.

ARTICULO SEXTO: Se desarrollarán actividades de control al consumidor en los establecimientos públicos para evitar el acaparamiento, la usura de precios y la venta indiscriminada a un único proveedor por parte de la Inspección de Policía Municipal.

ARTICULO SEPTIMO: Se activa de manera permanente el CONSEJO MUNICIPAL DE GESTION Y PREVENCION DEL RIESGO, el cual realizará reuniones de seguimiento una vez por semana hasta que el gobierno nacional levante la emergencia sanitaria.

ARTICULO OCTAVO: Se activa el PUESTO DE MANDO UNIFICADO (PMU), en cabeza del Secretario de Gobierno del Municipio, como coordinador el CMGPR, de igual manera se le entregan facultades especiales de coordinación en temas de salud a la oficina del SISBEN Municipal y la Coordinadora del PIC, como enlace directo con la E.S.E SAN MARTIN DE PORRES (Hospital de Chocontá) y los reportes ante el Ministerio de Salud y la Secretaria de Salud del Departamento de Cundinamarca.

ARTICULO NOVENO: Ante la existencia de casos de convivencia ciudadana, de policía, del código de infancia y adolescencia que requieran la presencia de personal de la alcaldía Municipal se toman las medidas necesarias para garantizar la atención oportuna.

ARTICULO DECIMO: Se adopta un horario para los establecimientos públicos en la jurisdicción del Municipio para el desarrollo de actividades comerciales comprendido entre las 5: 00 am hasta las 10:00 pm, después de dicha hora todos los establecimientos comerciales deberán estar cerrados y se solicitará a la policía nacional la verificación de esta medida.

ARTICULO DÉCIMO: Vigencia: El presente Decreto rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Machetá Cundinamarca a los diecisiete (17) días del mes de
Marzo (03) del año dos mil veinte 2020.

JULIO SOLANO CÁRDENAS GARZÓN
Alcalde Municipal"

“DECRETO No.023 de 2020
(20 De Marzo de 2020)

“Por medio del cual se deroga y modifica el decreto 020 del 17 de Marzo de 2020 y se adoptan nuevas medidas preventivas en la jurisdicción del Municipio de Machetá Cundinamarca en atención a la Resolución No. 385 de 2020, en el cual se Declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, el Decreto de orden Departamental 153 de 2020 y se adoptan otras medidas para hacer frente a la pandemia”.

El Alcalde Municipal de Macheta Cundinamarca

En virtud de las facultades conferidas por la Constitución Política en especial el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, y

CONSIDERANDO

Que la Organización mundial de la Salud declaro la pandemia mundial por el tema de COVID-19, que ante la aparición de casos en Colombia y Cundinamarca, se deben adoptar medidas preventivas a fin de evitar el contagio de esta enfermedad.

Que el gobierno nacional mediante la resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, Declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COV1D-19, en la cual adopta medida sanitaria, medias (sic) preventivas de aislamiento y cuarentena, y una cultura de prevención entre otras de aplicación inmediata en el territorio nacional.

Que la Gobernación de Cundinamarca expidió el Decreto 137 del 12 de marzo de 2020, en el cual se Declara la alerta amarilla y se establecen lineamiento y recomendaciones para la contención de la pandemia en el departamento de Cundinamarca.

Que el 19 de Marzo del año en curso se profirió por parte del Gobernador de Cundinamarca el decreto 153 por el cual se restringe transitoriamente la movilidad de personas para la contención del coronavirus (covid 10) en el departamento de Cundinamarca.

En especial el artículo cuarto del Decreto 137 de 2020 establece unas actividades especiales que deben desarrollar los Municipio en atención a las competencias establecidas a la UAEGROC así:

- *Activar los planes de emergencia y contingencias de sus Municipio.*

- *Acatar y promover todas las medidas de promoción, prevención y autocuidado de la salud, socialización de las mismas a la comunidad.*
- *Realizar un inventario de recursos humanos, técnicos, económicos, equipos, instalaciones e insumos de emergencias.*
- *Informar a la comunidad sobre los sistemas de visos en caso de emergencia.*
- *Promover un modelo de atención primaria en salud que priorice las zonas rurales y rurales dispersas, en especial énfasis en el cuidado del adulto mayor.*

Que ante la alocución presidencial del 15 de marzo de 2020 donde el gobierno nacional adopta medidas especiales en las instituciones educativas, suspendiendo las clases a partir del día 16 de marzo de 2020, y la aparición de caso confirmados en la sabana de Bogotá y Bogotá D.C.

El alcalde Municipal de Macheta Cundinamarca, citó a consejo extraordinario de Gobierno y al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo para el día 16 de marzo de 2020 a las 7:00 am para analizar la situación y adelantar las medidas necesarias en el Municipio a fin de dar cumplimiento de las directrices nacionales y departamentales.

Que, una vez realizado el análisis de la situación del municipio frente a la permanencia de extranjeros en la jurisdicción del Municipio, el desarrollo de los diferente programas sociales, culturales y deportivos, que se adelantan en la actualidad, además del cierre de los establecimientos educativas, del desarrollo de actividades religiosas de todo tipo, entre muchas más actividades.

Y a fin de concientizar a la comunidad en general del alcance de la pandemia CONVID-19, la administración municipal tomó decisiones de carácter general y particular a fin de lograr tomar medidas que permitan contener este virus en la jurisdicción del Municipio de Machetá Cundinamarca.

Que ante lo anteriormente expuesto

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: *Que ante la existencia de lugares recreativos y turísticos donde hay afluencia de extranjeros, desde febrero de 2020 se ordena a la Secretaria de Gobierno, realizar visita de inspección a dichos lugares y realizar un censo de personas que los hallan (sic) visitado desde 1 de febrero de 2020 hasta la fecha y realizar una ficha de seguimiento, dicha información tendrá la calidad de reservadas y esta en custodia de la Secretaria de Gobierno, además de informal de la medidas de confinamiento voluntario a los extranjeros en un término de 14 días desde su ingreso, existe la obligación de informar de la permanencia a los administradores o propietarios de dichos establecimiento dentro del termino de las 24 horas siguientes a la llegada del extranjero a dicho establecimiento.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *De igual manera realizar un censo de connacionales que hallan (sic) arribado al país febrero 2020 a la jurisdicción del Municipio de Macheta, a fin de constatar su lugar de procedencia y estado de salud actual para tal fin de comisiona al Secretaria de Gobierno para realizar dicho censo dicha información tendrá el carácter de reservada y de establecerá una cuarentena voluntaria desde su ingreso al país de 14 días corrientes.*

ARTÍCULO TERCERO: *Suspender el desarrollo de las actividades culturales, deportivas, artísticas y sociales del Municipio por un término de 30 días calendario, hasta que las autoridades del orden nacional, establezcan las condiciones de la pandemia en el territorio nacional, en el caso de actividades culturales y artísticas se desarrollarán actividades virtuales o por cualquier medio contemplado*

en las tecnologías de la información y la comunicación, según lo establezca la administración municipal.

ARTÍCULO CUARTO: *Modificar el horario de atención al público establecido en el Decreto 16 del 4 de febrero de 2020, para lo cual en caso de requerir asistencia del personal administrativo de la Alcaldía de manera presencial este se realizará previa cita la cual se deberá solicitar al mail contactenos@macheta-cundinamarca.gov.co, o al celular 313 4095298, dicha atención se realizará en las horas comprendidas entre las 8:00 am y 1:00 pm del correspondiente día en la cual se le asigna la cita.*

ARTÍCULO QUINTO: *Se suspenden todo tipo de actividades públicas abiertas al público en la jurisdicción del Municipio de Machetá por el término de 30 días calendario, en el caso de concentraciones privadas que tengan una concentración mayor a 50 personas se requiere permiso y plan de contingencia avalado por el CONSEJO MUNICIPAL DE GESTION Y PREVENCIÓN DEL RIESGO (CMGPR) para el desarrollo de la actividad,*

ARTÍCULO SEXTO: *Se desarrollarán actividades de control al consumidor en los establecimientos públicos para evitar el acaparamiento, la usura de precios y la venta indiscriminada a un único proveedor por parte de la Inspección de Policía Municipal.*

ARTÍCULO SÉPTIMO: *Se activa de manera permanente el CONSEJO MUNICIPAL DE GESTION Y PREVENCIÓN DEL RIESGO, el cual realizará reuniones de seguimiento una vez por semana hasta que el gobierno nacional levante la emergencia sanitaria.*

ARTÍCULO OCTAVO: *Se activa el PUESTO DE MANDO UNIFICADO (PMU), en cabeza del Secretario de Gobierno del Municipio, como coordinador del CMGPR, de igual manera se le entregan facultades especiales de coordinación en temas de salud a la oficina del SISBEN Municipal y la Coordinadora del PIC, como enlace directo con la E.S.E SAN MARTÍN DE PORRES (Hospital de Chocontá) y los reportes ante el Ministerio de Salud y la Secretaria de Salud del Departamento de Cundinamarca.*

ARTÍCULO NOVENO: *Ante la existencia de casos de convivencia ciudadana, de policía, del código de infancia y adolescencia que requieran la presencia de personal de la alcaldía Municipal se toman las medidas necesarias para garantizar la atención oportuna.*

PARÁGRAFO: *Se garantizará la movilidad para Operadores y funcionarios del ICBF como garantes de los derechos de los niños, niñas y adolescentes incluidas las gestiones de entrega de ayudas alimentarias.*

ARTÍCULO DÉCIMO: *Se dicta toque de queda para menores de edad y los adultos mayores de 70 años, desde las Cero Horas (00:00) del 20/03/2020 hasta las 11:59 pm del 20/04/2020. Se establece como excepción al confinamiento de los menores de edad, situaciones que por estricta necesidad como es la atención en centro asistencial de salud, se tenga que salir únicamente en compañía de sus cuidadores o representante legal.*

Asimismo, se mantendrá el toque de queda para los mayores de edad desde las diez de la noche hasta las 5:00 am.

ARTÍCULO DECIMO (sic): *Se adopta un horario para los establecimientos públicos en la jurisdicción del Municipio para el desarrollo de actividades comerciales comprendido entre las cinco de la mañana (5:00 am) hasta las diez de la noche (10:00pm), después de dicha hora todos los establecimientos comerciales deberán estar cerrados y se solicitará a la policía nacional la verificación de esta medida.*

Asimismo, se tendrá transitoriamente y hasta nueva orden como horario de funcionamiento para la plaza de mercado, los días lunes desde las Cinco de la mañana (5:00 am) a dos de la tarde (2:00 pm), y los domingos de una de la tarde (1:00pm) hasta las cinco de la tarde (5:00 pm). Se ordena que el Ingreso a la plaza de mercado se haga con observancia de las medidas sanitarias y de autocuidado como lo son la desinfección de manos y el uso de tapabocas.

ARTÍCULO DECIMOPRIMERO: *Se adoptarán las demás medidas contenidas en el Decreto Departamental 153 del 19 de Marzo de 2020.*

ARTICULO DECIMOSEGUNDO: *Vigencia: El presente Decreto rige a partir de su publicación.*

PUBÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Machetá Cundinamarca a los veinte (20) días del mes de Marzo (03) del año dos mil veinte 2020

JULIO SOLANO CÁRDENAS GARZÓN

Alcalde Municipal"

III. INTERVENCIONES.

- El **Alcalde de Machetá**, considera que los actos bajo estudio **no deben ser objeto de control inmediato de legalidad**, toda vez que fueron expedidos en ejercicio de las facultades de policía que le otorga el ordenamiento a los alcaldes, y no en desarrollo de decretos legislativos en el marco del estado de excepción.

Al respecto, pone de presente que en los Decretos 20 y 23 de 2020, se invocaron como fundamento el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 14 y 2020 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en consonancia con la Ley 1751 de 2015, con el objetivo de preservar condiciones de sanidad y salubridad en el municipio, en ejercicio de las atribuciones de policía del alcalde, para asegurar condiciones de orden público. Por lo tanto, al no haberse invocado Decretos Legislativos del Gobierno solicita que *“se abstenga de decretar apertura al control de legalidad”*.

Finalmente, aportó constancia de publicación del auto que avocó conocimiento, así como de los Decretos bajo estudio.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La representante del Ministerio Público **rindió su concepto en favor de la legalidad de los Decretos 20 y 23 proferidos por el Alcalde de Machetá**, toda vez que fueron expedidos por el funcionario competente.

Además, considera que las medidas adoptadas son consecuentes y guardan relación con la situación generada por el Covid-19, porque al ser una enfermedad altamente contagiosa, las autoridades deben adoptar medidas con el objeto de brindar salubridad pública a los habitantes del territorio, como las que fueron asumidas en los actos bajo estudio, aún si implican la limitación de algunos derechos fundamentales, como la libertad de locomoción, de reunión, o a la recreación, porque al no ser absolutos, pueden restringirse para la protección de otros bienes jurídicos, como la vida y la salud.

Por lo tanto, considera que las decisiones asumidas por el burgomaestre de Machetá, tienen una relación de adecuación de medio a fin, y en tal sentido son proporcionales.

Sostiene, que los habitantes del territorio tienen el deber de colaborar, dejando de lado intereses particulares, y que en tal sentido, como el Covid-19 es una enfermedad que se contagia con facilidad, las medidas adoptadas por el Alcalde son necesarias para la protección de la vida y la salud de los ciudadanos del municipio.

V. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades de orden territorial, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con competencia en el lugar donde se expidan.

Esta regla tiene su concreción respecto a la competencia, en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, que indica que, a nivel territorial, la competencia le corresponde a los Tribunales Administrativos. En ese sentido, como se trata de un Decreto proferido por el Alcalde de Zipaquirá – Cundinamarca, entidad que hace parte de la Jurisdicción de esta Corporación, el Tribunal es competente para su

control, no obstante lo cual, **se concluirá que en este caso es improcedente**, por las razones que pasan a explicarse.

2. El control inmediato de legalidad: Características.

El legislador instituyó la figura del **control inmediato de legalidad** (art. 20 Ley 137 de 1994 – Ley Estatutaria de Estados de Excepción LEEE, y arts. 136 y numeral 8 y 111 del CPACA), cuyos rasgos característicos fueron fijados por el Consejo de Estado en sentencia del 31 de mayo de 2011¹. En dicho fallo se dijo que este control es i) jurisdiccional; ii) integral; iii) autónomo, automático e inmediato; iv) oficioso; v) hace tránsito a cosa juzgada relativa y vi) no es incompatible con los cauces procesales ordinarios que pueden usar los ciudadanos para cuestionar la legalidad de los actos administrativos.

De conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, **las medidas de carácter general** que sean dictadas por las autoridades de orden nacional y territorial, 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. De los actos de carácter nacional conocerá el consejo de Estado y de los territoriales, el Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se expidan. En ese orden de ideas, el legislador fue claro al expresar que este control solo puede efectuarse respecto de aquellos actos que cumplan con estas condiciones.

3. La regulación del Gobierno Central en materia de orden público para enfrentar la situación generada por la pandemia del COVID-19.

En criterio de la Sala, en el contexto de los estados de excepción, las autoridades nacionales y locales, de acuerdo con la regulación que haga el Presidente con la firma de los Ministros, con fundamento en el art. 215 de la Constitución Política, deben acatar la legislación de dichos estados de excepción cuando así lo determine el Gobierno, y en caso contrario, **pueden hacer uso de las herramientas legales ordinarias** que les otorga el ordenamiento jurídico para conjurar la crisis, sin que esto signifique que estén ejerciendo competencias extraordinarias que deban ser objeto del control inmediato de legalidad.

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 31 de mayo de 2011, rad. No. 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA). CP Gerardo Arenas Monsalve.

Se llega a dicha conclusión, teniendo en cuenta que el artículo 215 de la Constitución Política, prescribe que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, **PUEDA** dictar decretos para hacerle frente a la crisis y evitar la expansión de sus efectos, y que éstos tienen *fuera de ley*. Es decir, la norma autoriza al Gobierno Central para proferir este tipo de actos, pero no le impone la obligación de hacerlo, porque claramente otorga una potestad pero no señala que **deba** hacerlo.

En sentir de la Sala, de la disposición constitucional mencionada igualmente se sigue, que es potestad del Gobierno Central, regular algunas materias con base en normas de carácter excepcional, y también de señalar en dichas disposiciones legales, en forma explícita o implícita, si las autoridades territoriales deben regular ciertas materias con base en dichos decretos legislativos, o no. De no hacerlo, considera esta Corporación, que las autoridades territoriales pueden seguir utilizando las facultades legales ordinarias para hacer frente a las crisis, puesto que ni siquiera la norma superior le impone al Gobierno Central, que solamente utilice potestades derivadas de los estados de excepción para tal fin, y no existen otras normas que impongan ese proceder a las autoridades territoriales.

Es así como en el marco del estado de emergencia generado por la propagación del COVID-19, el Gobierno ha emitido varios **decretos de carácter legislativo**, como el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, donde señaló que declara el estado de excepción y anunció que asumiría las medidas pertinentes para hacerle frente a la situación, pero no reguló ninguna materia en particular.

La parte Resolutiva del citado Decreto señala:

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”.

Además, ha proferido algunos decretos, con fundamento en las normas del estado de excepción, e igualmente otros, **haciendo uso de potestades ordinarias**, donde desarrolla determinadas materias. Posteriormente, declaró un nuevo estado de emergencia por medio del **Decreto 637 de 2020**.

Bajo esos parámetros, con posterioridad a la declaratoria del estado de emergencia, el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos **en materia de orden público**. Se trae a colación el **Decreto Ordinario 418 de 2020**², mediante el cual impartió instrucciones, y dijo que el manejo de esta materia, está en cabeza del Presidente de la República, y que las disposiciones que adopten los Gobernadores y Alcaldes, deben ser **coordinadas, y estar en concordancia con la instrucciones del presidente, y agregó, que esas medidas deben ser comunicadas inmediatamente al Ministerio del Interior**, y anunció sanciones para quien no las cumpla.

También profirió el **Decreto ordinario 457 del 22 de marzo de 2020**, por medio del cual **ordenó el aislamiento preventivo obligatorio** de todas las personas habitantes del territorio nacional, a partir de las cero (00:00 am) horas del 25 de marzo de 2020 hasta las cero (00:00 am) horas del 13 de abril de 2020.

Esta medida fue extendida por medio del **Decreto 531 del 8 de abril de 2020**, que dispone que el aislamiento iría a partir de las cero (00:00 am) horas del 13 de abril de 2020 hasta las cero (00:00 am) horas del 27 de abril de 2020, la cual fue ampliada por medio del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del 11 de mayo de 2020 y a su vez, ésta fue extendida por medio del Decreto 636 de 2020 hasta las cero horas (00:00 am) del 25 de mayo. A su vez, esta medida fue prorrogada desde el 1º de junio hasta el 1º de julio por medio del Decreto 749 de 2020.

En ese sentido, si se hace una lectura de los actos mencionados, se extrae que el fundamento legal que utilizó el Gobierno para su expedición, fue el numeral 4º del artículo 189³, así como los artículos 296⁴, 303⁵ y 315⁶ de la Constitución Política. Igualmente, el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, que establece las

² *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*.

³ Artículo 189. "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado".

⁴ Artículo 296. "Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

⁵ Artículo 303. "En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento (...)".

⁶ Artículo 315. "Son atribuciones del alcalde: (...) 2. 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. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (...)".

facultades del Presidente de la República para la conservación del orden público en el territorio nacional, que señala también en el artículo 6 como categorías jurídicas de la convivencia, **la seguridad, la tranquilidad, el ambiente y la salud pública.**

Lo expuesto significa, que **para el manejo del orden público, el Gobierno Central hizo uso de facultades ordinarias y no de las propias del estado de excepción, e impuso ciertas restricciones a las actuaciones y decisiones que adopten las entidades territoriales.** Ello es así, pues en los actos mencionados, el Gobierno no hizo uso de ninguna potestad excepcional ajena a las facultades ordinarias que tiene bajo las normas ordinarias indicadas.

4. Caso concreto

El Alcalde de Machetá, por medio del **Decreto 020 del 17 de marzo 2020**, estableció unas medidas para conjurar la propagación del COVID19, como el confinamiento voluntario para los extranjeros que se encontraran en el municipio; la realización de un censo de personas connacionales que hayan llegado del exterior a partir de febrero de 2020 a dicha jurisdicción territorial; la suspensión de actividades públicas; la modificación del horario de atención al público, entre otras, con base en lo dispuesto en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y ordenó a los jefes y representantes de las entidades públicas, adoptar medidas para prevenir y controlar la propagación del COVID 19 y mitigar sus efectos.

Observado el contenido del mencionado Decreto, se advierte que estableció unas medidas de prevención al interior del municipio, citando como fundamentos el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, el Decreto 780 de 2016, el artículo 2 del Decreto 4107 de 2011, y la mencionada Resolución del Ministerio de Salud, pero no se basó, ni citó los Decretos expedidos hasta ese momento por el Gobierno Nacional con ocasión del Estado de Excepción declarado para prevenir la propagación del COVID 19. Solo se refirió a la alocución presidencial del 15 de marzo de 2020 que anunció la suspensión de las clases en las instituciones educativas del país.

Igual ocurre con el **Decreto 023 del 23 de marzo de 2020**, en el cual se adicionaron otras medidas de orden público, con base en lo dispuesto en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 proferida por el Ministerio de Salud, en los Decretos 137 del 12 de marzo y 153 del 19 de marzo, emitidos por el Gobernador del Departamento de Cundinamarca, y también hizo referencia a la

alocución presidencial del 15 de marzo de 2020, donde el Gobierno Nacional anunció que había adoptado medidas especiales en las instituciones educativas relacionadas con el COVID 19, es decir, que no se refiere a ninguno de los Decretos proferidos por el Presidente y sus Ministros, para hacer frente a la situación generada por el coronavirus.

Así las cosas, los actos que se analizan, se fundamentan únicamente en normas de carácter ordinario, y además, aunque hubieran hecho mención a los Decretos ordinarios proferidos por el Gobierno Nacional en materia de orden público, se debe recordar que estos **no tienen el carácter de legislativos**, sino de ordinarios, pues como se expuso, fueron expedidos en ejercicio de facultades ordinarias. En tal sentido, los actos administrativos objetos de este estudio escapan al ámbito de control inmediato de legalidad del artículo 136 del CPACA.

Finalmente, según decisión adoptada por la Sala Plena Extraordinaria de este Tribunal, realizada los días 30 y 31 de marzo del año en curso, esta sentencia será suscrita únicamente por el magistrado ponente y por la señora Presidenta de la Corporación.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

VI. RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR QUE ES IMPROCEDENTE ejercer control inmediato de legalidad respecto de los **Decretos 020 del 17 de marzo de 2020**, y **023 del 23 del mismo mes y año**, proferidos por el Alcalde de Machetá, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Notificar esta decisión al señor Alcalde del municipio de Machetá, al Agente Delegado del Ministerio Público, y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través las respectivas direcciones electrónicas correspondientes.

TERCERO: Insertar el texto de esta providencia en la página www.ramajudicial.gov.co, en la sección “Medidas COVID-19”.

ISRAEL SOLER PEDROZA
Magistrado

isp/jdag

AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta

