



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 SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01638-00
OBJETO DE CONTROL: Decreto 51 del 14 de abril de 2020
TEMA: Control inmediato de legalidad, Decreto estado de emergencia. Aislamiento preventivo y demás medidas de orden público.

I. ASUNTO

Procede la Sala a decidir si se ejerce **el control inmediato de legalidad** del **Decreto 51 del 14 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde de San Antonio del Tequendama – Cundinamarca.

II. CONTENIDO DE DECRETO OBJETO DE CONTROL

"DECRETO N° 51
(14 DEL MES DE ABRIL DEL 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID- 19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA - CUNDINAMARCA en uso de sus atribuciones Constitucionales, legales en especial las conferidas por el numeral 2º del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 12 y 13 de la Ley 1523 de 2012, artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, artículo 43 de la Ley 715 de 2001, el Decreto 418 de 2020, Decreto 420 de 2020, Decreto 457 del 22 del mes de marzo del año dos mil veinte (2020) expedido por el Gobierno Nacional

CONSIDERANDO

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

libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al presidente de la República como jefe de gobierno conservar en todo el territorio el orden público y reestablecerlo donde fuere turbado.

Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la honorable Corte Constitucional en Sentencia T-483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:

“(…)”

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que el artículo 46 de la Constitución Política contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, precisó:

(…)

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-045 de 1996, al pronunciarse sobre el orden público, manifestó:

(…)

Que la sentencia C-225 de 2017 la honorable Corte Constitucional define el concepto de orden público así:

(…)

Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la República se aplicaran de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicaran de igual manera y con los mismos efectos en relación con los alcaldes.

Que de conformidad con el artículo 303 de la Constitución Política el gobernador será agente del presidente de la República para el mantenimiento de orden público.

Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciban del Presidente de la República.

*Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente la República o gobernador **respectivo**, y en relación con orden público deberán (i) conservar el orden público en municipio, conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del gobernador.*

*Que no obstante las diferentes medidas adoptadas por las autoridades territoriales, se hace necesario impartir instrucciones que permitan que en todo el territorio nacional se adopten de manera unificada, coordinada y organizada las medidas y acciones necesarias para **mitigar la** expansión del Coronavirus COVID 19.*

*Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-1 9, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia **de los habitantes**, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.*

Que, por lo anteriormente expuesto, el Alcalde Municipal

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Jurisdicción del Municipio de San Antonio del Tequendama, a partir de las cero horas (00:00) del día quince (15) del mes de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio jurisdiccional, con las excepciones previstas en el artículo 3º del presente Decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO. EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO. En el marco de las competencias constitucionales y legales, adóptense las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de San Antonio del Tequendama, ordenada en el artículo anterior.

ARTÍCULO TERCERO. GARANTÍAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

(Enlistó 34 actividades a las que se les permite la circulación, de conformidad como se ha realizado en los Decretos del Gobierno Nacional).

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

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

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

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

PARÁGRAFO QUINTO: Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y Alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.

ARTÍCULO CUARTO: El uso de tapabocas se hace obligatorio en el sistema de transporte público, vehículo particular, áreas donde haya afluencia masiva de personas (plazas de mercado, supermercados, bancos, farmacias, espacio público y donde no sea posible mantener la distancia mínima de un (01) metro.

ARTÍCULO QUINTO: Se restringe la circulación de parrillero hombre - mujer en motocicleta, motocicletas, moto triciclos y cuatrimotos en toda la jurisdicción del Municipio de San Antonio del Tequendama durante las veinticuatro (24) horas del día de lunes a domingo, se exceptúa a la policía nacional, fuerza pública, funcionarios y servidores públicos debidamente identificados.

ARTÍCULO SEXTO: Para proteger a nuestros abuelos, hemos decretado el aislamiento preventivo obligatorio, hasta la fecha el Gobierno Nacional levante la emergencia sanitaria declarada en el país, todos los adultos mayores de 70 años deberán permanecer en sus hogares.

ARTÍCULO SEPTIMO: En materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 al ordenar la medida de toque de queda para menores de edad a partir de las seis horas de la tarde (06:00 p.m.) hasta las cinco horas de la mañana (05:00 a.m.) del día siguiente.

ARTÍCULO OCTAVO: El control de precios es un sistema por el cual el gobierno fija la tarifa a pagar por una mercancía, o puede establecer una cotización mínima y/o máxima.

ARTÍCULO NOVENO. Exhortar a la Secretaría de Planeación y Obras Públicas municipal para que continúe la realización de obras en el mejoramiento, mantenimiento preventivo de la malla vial, bajo la realización de obras con recursos del presupuesto general de rentas y gastos en ejecución de los contratos de prestación de servicios.

ARTÍCULO DÉCIMO. Las anteriores medidas constituyen orden de policía y su incumplimiento dará lugar a las medidas correctivas contempladas en el Código Nacional de Policía – Ley 1802 de 2016 artículo 35 numeral 2º.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. El presente Acto Administrativo tiene vigencia a partir de la fecha de su expedición y publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en la Alcaldía Municipal de San Antonio del Tequendama, a los catorce (14) días del mes de abril del año dos mil veinte (2020).

JOSE FLAMINIO VANEGAS

Alcalde Municipal

San Antonio del Tequendama - Cundinamarca

III. INTERVENCIONES DE LA CIUDADANÍA.

La Alcaldía de San Antonio del Tequendama, así como los entes universitarios, no efectuaron ningún pronunciamiento.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La representante del Ministerio Público considera que el acto bajo estudio **no es susceptible de control inmediato de legalidad**, toda vez que no desarrolló ningún Decreto Legislativo proferido por el Gobierno Nacional. Precisa, que aunque se hayan puesto de presente los decretos que han decretado el aislamiento preventivo a nivel nacional, lo cierto es que estos no tienen carácter de legislativos, sino de ordinarios, pues fueron expedidos con base en la facultad ordinaria que el artículo 189-4 de la Constitución le otorga al Presidente en materia de orden público. Al respecto, citó dos decisiones asumidas por el Despacho donde se asumió esa interpretación.

En esa misma línea, indicó que si bien es cierto el acto se expidió con posterioridad al Decreto 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia, lo cierto es que la Alcaldesa decidió establecer las medidas de orden público en ejercicio de facultades ordinarias que le otorga el ordenamiento. Por tal motivo, considera que no es susceptible de este control, sin perjuicio de que se pueda demandar por las vías ordinarias.

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 en el presente asunto se trata de un Decreto proferidos por el Alcalde de San Antonio del Tequendama – Cundinamarca, entidad que hace parte de la Jurisdicción de esta Corporación, el Tribunal, por esta razón, 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 del 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

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.

conjurar la crisis, sin que esto signifique que estén ejerciendo competencias extraordinarias que deban ser objeto del control inmediato de legalidad.

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, **PUEDE** 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 proferido 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 otros decretos, con fundamento en las normas del estado de excepción, e igualmente otros, **haciendo uso de potestades ordinarias**, donde desarrolla determinadas materias.

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 cumpla.

También expidió 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, a su vez, 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.

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*

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 (...)".

Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, establece las 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, tranquilidad, ambiente y la salud pública**.

De hecho, el Consejo de Estado aprehendió para control inmediato de legalidad de manera oficiosa respecto del **Decreto 457 de 2020** que decretó el primer aislamiento y precisó que escapa a este trámite, ya que se trata de un Decreto ordinario, pues fue expedido por el Presidente en ejercicio de facultades de dicha naturaleza. La Sala destaca lo siguiente de los expuesto por el Alto Tribunal:

*“3. Al expedir el Decreto n°. 457 de 2020 el Gobierno Nacional invocó las facultades ordinarias previstas en los artículos 189.4, 303, 315 CN y 199 de la Ley 1801 de 2016. En cuanto a sus formalidades, el decreto también tiene carácter ordinario, pues está firmado por el Presidente de la República y los ministros de los sectores de la Administración a los que incuben las medidas adoptadas. De modo que, por el órgano, las facultades en que se sustenta y la forma, **el decreto tiene carácter ordinario**”.* (Resalta la Sala).

“El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto n°. 457 de 2020 de manera reiterada . A su vez, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto n°. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, advirtió que el control de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad”.

“(…)”

*“5. Aunque el Consejo de Estado tiene competencia para fiscalizar el Decreto n°. 457 de 2020 vía una demanda de cualquier persona, **este acto no es susceptible del control inmediato de legalidad, porque no se expidió como una medida de carácter general, en cumplimiento de la función administrativa y como desarrollo de un decreto legislativo. Como se trata de un decreto ordinario, frente al que procede el medio de control de simple nulidad, de conformidad con el artículo 137 del CPACA, cualquier persona puede cuestionar su legalidad**”⁷.* (Resalta la Sala).

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 efectuó ninguna potestad excepcional ajena a las facultades ordinarias que tiene bajo las normas ordinarias indicadas.

⁷ Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 26. Auto del 26 de junio de 2020, rad. No. 11001-03-15-000-2020-02611-00. CP. Guillermo Sánchez Luque.

Igualmente, se pone de presente que en auto del 20 de mayo de 2020⁸, con ponencia del Consejero William Hernández Gómez, rectificó la tesis que había asumido en auto del 15 de abril de 2020⁹, consistente en que todos los actos proferidos por las autoridades nacionales y locales, debían ser objeto de control inmediato de legalidad, incluso, si no eran desarrollo de decretos legislativos del Presidente.

Ahora, en la nueva providencia, expuso que este control *“procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente de un decreto legislativo”*. Así las cosas, los actos que se hayan proferido con fundamento en los decretos en materia de orden público, escapan al ámbito del artículo 136 del CPACA y en tal sentido, no son objeto de control inmediato de legalidad¹⁰.

4. Caso concreto.

El Alcalde de San Antonio del Tequendama, por medio del **Decreto No. 51 del 14 de abril de 2020**, teniendo en cuenta *“que no obstante las diferentes medidas adoptadas por las autoridades territoriales, se hace necesario impartir instrucciones que permitan que en todo el territorio nacional se adopten de manera unificada, coordinada y organizada las medidas y acciones necesarias para mitigar la expansión del COVID-19”*, entre otras determinaciones, **ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes del municipio desde las 00:00 horas del 15 de abril** (art. 1º), con algunas excepciones (art. 3º); dispuso que el uso de tapabocas era obligatorio cuando se use el transporte público o donde exista afluencia de personas (art. 4º); prohibió la circulación de las motocicletas con parrillero (art. 5º); dispuso que los mayores de 70 años deberían permanecer en sus hogares (art. 6º) y fijó toque de queda para los menores de edad (art. 7º); ordenó que la Inspección Municipal de Policía debía vigilar que se respetaran los

⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”. Auto interlocutorio No. O-387-2020 del 20 de mayo de 2020. Control inmediato de legalidad, rad. No. 11001-03-15-000-2020-01958-00. CP. William Hernández Gómez.

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”. Auto interlocutorio No. O-296-2020 del 15 de abril de 2020. Control inmediato de legalidad, rad. No. 11001-03-15-000-2020-01006-00. CP. William Hernández Gómez.

¹⁰ Al respecto se pone a colación la conclusión a la que se llegó en auto del del 20 de mayo de 2020. Control inmediato de legalidad, rad. No. 11001-03-15-000-2020-01958-00. CP. William Hernández Gómez: *“Lo anterior, por cuanto los decretos, resoluciones y directivas del Gobierno Nacional respecto de las medidas sanitarias para contener la covid-19, y que han ordenado y prorrogado el aislamiento preventivo obligatorio, no son decretos legislativos, ya que fueron expedidos con fundamento en las facultades ordinarias del presidente de la República”*.

precios del mercado de los productos (art. 8º) y exhortó a la Secretaría de Planeación y Obras Públicas para que continúe en la realización de obras para el mejoramiento y mantenimiento preventivo de la malla vial (art. 9º).

Así las cosas, el acto bajo estudio se fundamenta únicamente en normas ordinarias, sin que haya hecho alusión a ningún decreto emanado del Gobierno Nacional en el marco del estado de excepción. De todas maneras, se recuerda que aunque hubiera citado los decretos de aislamiento proferidos por el Gobierno, estos **no tienen el carácter de legislativos**, sino de ordinarios, pues como se expuso, fueron expedidos en ejercicio de facultades ordinarias y por tal motivo, el mencionado acto escapa al ámbito del artículo 136 del CPACA para que se ejerza el control inmediato de legalidad.

Se recalca que en criterio de la Sala, las autoridades administrativas, aún en un estado de excepción, pueden continuar ejerciendo sus facultades ordinarias atribuidas por la Ley y el hecho de que la pandemia sea el fundamento para ejercerlas, no implica que sean objeto del control inmediato de legalidad¹¹, razón por la cual se declarará la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad.

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,

VII. RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR QUE ES IMPROCEDENTE ejercer control inmediato de legalidad respecto del **Decreto No. 51 del 14 de abril de 2020**, proferido por el

¹¹ En tal sentido, se puede acudir al auto del Consejero Ramiro Pazos Guerrero del 8 de mayo de 2020. Rad. No. 11001-03-15-000-2020-01467-00 en el cual se razonó de forma similar, diciendo lo siguiente: *“El Despacho pone de presente que la Resolución 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la Agencia Nacional del Espectro –ANE–, si bien en la parte considerativa hace referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República a través del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el fundamento principal para expedirla fue el Decreto 457 de 2020 y el Decreto 531 de 2020, en los cuales se ordenó, en virtud de facultades ordinarias, el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Así las cosas y de conformidad con lo anterior, no se encuentra configurado en su plenitud el presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción–, por lo que no existe mérito para avocar de oficio el conocimiento a través del control inmediato de legalidad de la Resolución Resolución 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la ANE. Lo anterior, sin perjuicio que sobre la mencionada resolución se pueda adelantar el examen de control de constitucionalidad y legalidad, a petición de parte y a través de los medios previstos en la Ley.”*

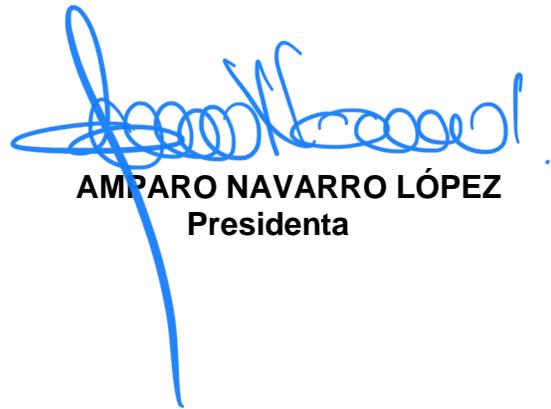
Alcalde de San Antonio del Tequendama, por las razones expuestas en esta providencia.

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

TERCERO: Publíquese esta providencia en la página www.ramajudicial.gov.co, en la sección "Medidas COVID-19".



ISRAEL SOLER PEDROZA
Magistrado



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta

lsp/jdag