

## República de Colombia



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

**MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**

Bogotá, D. C., diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020).

<b>Expediente</b>	250002315000 2020 00476-00 250002315000 2020 00819-00
<b>Medio de control</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>Autoridad</b>	ALCALDE MUNICIPAL DE ANOLAIMA
<b>Acto administrativo</b>	DECRETOS 035 DEL 26 DE MARZO DE 2020 Y 041 DEL 12 DE ABRIL DE 2020
<b>Asunto</b>	IMPROCEDENCIA POR TRATARSE DE DECRETO EMITIDO EN EJERCICIO DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA ORDINARIA, NO AL AMPARO O EN DESARROLLO DE DECRETO LEGISLATIVO.

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en ejercicio de sus atribuciones legales, y surtido por la Magistrada Ponente el trámite de que trata el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, profiere la siguiente,

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

1.1. El 26 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de Anolaima, expidió el Decreto 035, “POR EL CUAL SE ADOPTA COMO MEDIDA PREVENTIVA ADICIONAL PARA EL CONTROL DE LA PANDEMIA DE COVID 19, LA RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS”, y aprehendido de oficio, por esta Corporación, el control inmediato

de su legalidad<sup>1</sup>, con reparto del 1º de abril de 2020, se asignó su conocimiento a la Magistrada Sustanciadora.

1.2. La anterior medida es prorrogada y aclarada por la misma autoridad territorial, en los artículos 1º y 2º del Decreto 041 del 12 de abril de 2020.

## **II.- DECRETOS OBJETO DE CONTROL**

### **2.1.**

**“DECRETO No. 035 DE 2020  
(MARZO 26 DE 2020)**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA COMO MEDIDA PREVENTIVA ADICIONAL PARA EL CONTROL DE LA PANDEMIA DE COVID 19, LA RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS”**

*El Alcalde Municipal de Anolaima en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales, en especial las conferidas por los artículos 314, 315 numerales 1, 3 y 9 de la Constitución Política de 1991, la Ley 1801 de 2016*

### **CONSIDERANDO**

*Que de conformidad con el artículo 1º de la Constitución Política Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, el cual es urgente proteger en este caso, incluso con restricción de otros derechos de rango constitucional.*

*Que el artículo 2º de nuestra Carta dispone que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Que en tal sentido y amparado por la misma norma 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*

---

<sup>1</sup> **CPACA. “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.”.*

*deberes sociales del Estado y de los particulares; siendo el derecho fundamental a la vida de la población el que deberá prevalecer en caso de presentarse contención.*

*Que 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.*

*Que al Alcalde tal como lo dispone el artículo 315 Constitucional, le corresponde entre otras atribuciones, la de hacer cumplir la Constitución, la ley, los Decretos del Gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del Concejo; conservar el orden público en el municipio; dirigir la acción administrativa del municipio; ejercer como primera autoridad de policía del Municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo*

*Que de acuerdo con el numeral 1º del literal b del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, al alcalde le corresponde conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del Respectivo Gobernador; actuación que se encuentra prevista como de carácter especial en el inciso segundo del artículo 2º del Código de Procedimiento Administrativo (Ley 1437 de enero 18 de 2011), al considerar que los procedimientos de policía, requieren disposiciones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones del orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas.*

*Que es necesario hacer cumplir la Directiva Presidencial N° 02 de 2020 y la resolución 385 del 12 de marzo de 2020 emanada del Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, y se adoptan medidas para hacer frente al virus, que ha sido declarado pandemia, por la Organización Mundial de la Salud OMS.*

*Que el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Departamento Administrativo de la Función Pública, expidieron la circular externa 0018 de 2020;*

*Que mediante Decreto 137 de 12 de marzo de 2020, el Gobernador del Departamento de Cundinamarca decretó la Alerta AMARILLA en todo el Departamento de Cundinamarca; ordenando, entre otros, promover en todos los municipios del Departamento la activación de sus Concejos Municipales de Gestión de Riesgos y Desastres y de los Planes de Emergencia y Contingencia;*

*Que mediante Decreto 087 de 16 de marzo de 2020, el Gobernador, declaró el estado de calamidad pública en todo el Departamento de Cundinamarca, permitiendo así la adopción de medidas especiales, urgentes y drásticas para tratar de contener la expansión de la pandemia, y así buscar proteger la vida e integridad de la comunidad en general.*

*Que, por su parte, la Alcaldía de Bogotá, mediante Decreto 087 de 16 de marzo de 2020, declaró igualmente el estado de calamidad pública en la ciudad capital, con quien el Municipio de Anolaima posee vínculos permanentes sociales y comerciales.*

*Que en casos de calamidad pública prima el principio de precaución, el cual indica, que ante la expectativa o posibilidad que un hecho dañino pueda suceder o no suceder, debemos inclinarnos por considerar que sí sucederá, y por ende, proceder a la adopción de todas las medidas necesarias y urgentes dirigidas a proteger, en este caso de calamidad pública que ha sido declarado merced a la pandemia del coronavirus, el derecho fundamental a la vida, para lo cual, de resultar menester, se deben restringir otros derechos como el de la locomoción y diversas actividades sociales.*

*Que tanto el gobierno nacional como Departamental decretaron hasta el 13 de abril de 2020 medidas especiales de restricción de la movilidad en todo el territorio nacional, como disposición necesaria para enfrentar la calamidad pública que nos aqueja; habiéndose declarado*

*previamente el estado de emergencia económica, social y ecológica a través del Decreto presidencial 417 del 17 de marzo de 2020.*

*Que el artículo 202 del Código Nacional de Policía y Convivencia, contenido en la ley 1801 de julio 29 de 2016, otorga competencia extraordinaria de Policía a los gobernadores y alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad "que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias.*

*Que el precitado artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, autoriza en consecuencia a los alcaldes, en su respectivo territorio, para ordenar, entre otras, como medida encaminada a la única y exclusiva finalidad de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores, medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluida la de tránsito por predios privados.*

*Que el artículo 205 de la ya mencionada Ley 1801 de 2016, establece como atribuciones del alcalde, además de otras, la de "ejercer la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley, y las ordenanzas.*

*Que el artículo 24 de la Constitución Nacional que se encuentra inserto dentro del Título II, Capítulo I, establece con el carácter de derecho fundamental de todo colombiano, el de circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia, con las limitaciones que establezca la ley.*

*Que, por su parte, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 11, estatuye, como el primer derecho fundamental, con el carácter de inviolable, el derecho a la vida de todas las personas.*

*Que en consecuencia, como se trata de la limitación de un derecho fundamental como el de la libre circulación de los ciudadanos por el territorio, como medida necesaria para proteger y garantizar la efectividad de otro derecho de igual rango constitucional, como indudablemente lo es el derecho a la vida, se produce un evidente choque o tensión entre derechos de la misma estirpe esencial; lo cual debe ser dirimido a través de lo que la doctrina constitucional ha venido en denominar como "test de proporcionalidad", conocido también como principio o "juicio de proporcionalidad", que consistente en la metodología hermenéutica o de interpretación y de aplicación jurisprudencial, que se impone para superar la problemática derivada de la confrontación entre uno y otro de los derechos en cuestión; la que se aplicara inicialmente por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-309 de 1997 y que se usara especialmente para resolver controversias relacionadas con la igualdad ante la colisión con otros derechos o principios; todo lo cual impone desplegar el análisis argumentativo que se requiere para verificar los alcances jurídicos, en especial la proporcionalidad de la restricción que se propone en el presente Decreto, que se expide ante una situación de evidente emergencia y calamidad social de carácter público; tarea en la cual, según la sentencia C-916 de 2002, se establece la prohibición de exceso y la restricción de defecto, que limitan por un lado, y por el otro exigen, el uso del poder.*

*Que en la sentencia T-425, de marzo 28 de 1995 se establece por la H. Corte Constitucional, que "las colisiones entre normas jurídicas de igual jerarquía constitucional deben solucionarse de forma que se logre la óptima eficacia de las mismas. El principio de la unidad constitucional exige la interpretación de la Constitución como un todo armónico y coherente, al cual se opone una interpretación aislada o contradictoria de las disposiciones que la integran"; debiéndose tener en cuenta que los límites que se establezcan al ejercicio de los derechos, en los casos concretos, deben ser precios, y no trascender más allá de lo estrictamente indispensable para permitir que los derechos en pugna sean respetados y se hagan efectivos, siendo del caso igualmente observar la sentencia C 114 dictada dentro del expediente D-11581 de 2017, en la*

*que se indica que se debe determinar adecuadamente la intensidad de la proporcionalidad misma.*

*Que al realizar el test de proporcionalidad antes indicado, atendiendo a la escala de protección de los bienes jurídicos implementada por el legislador en todos los tiempos y en las distintas áreas de la legislación ordinaria y extraordinaria, emerge necesario reconocer la primacía del derecho a la vida, sobre todos los demás, en la medida en que ante la ausencia de la existencia real y objetiva de este, resulta inane predicar la existencia de los otros; por lo que las medidas que se pretende adoptar a través de este Decreto, resultan adecuadas y proporcionales en el sentido en que el derecho a la libertad de locomoción de algunas personas, concretamente las que circulan por el territorio en medio de la crisis que es de público conocimiento desde hace varios días, puede ser limitado temporalmente, y en consecuencia, debe ceder, ante la urgencia de preservar la vida de la totalidad de la población del Municipio de Anolaima, ante la grave, seria e inminente amenaza de contagio por el COVID 19; teniendo en cuenta que en el país se han presentado en la actualidad 3 fallecidos y en el Departamento de Cundinamarca se registran al día de hoy varios casos de contagio, entre otros, en los municipios de Villeta, Sopó, Cajicá, Chía, Madrid, Fusagasugá, Anapoima, y en municipios cercanos al nuestro como Mosquera, Madrid y Funza.*

*Que de acuerdo con la opinión de expertos nacionales e internacionales, ante la ausencia de una vacuna eficaz contra el coronavirus, la progresión y velocidad de su propagación, la dificultad médica para su tratamiento, la única medida a nuestro alcance para prevenir el contagio consiste en el aislamiento de las personas en sus sitios de residencia (salvo las excepciones legales), absteniéndose de circular por las vías públicas y privadas, conforme ha sido ordenado por las autoridades nacionales y departamentales, quienes han autorizado la salida de las personas, de manera absolutamente excepcional, para realizar exclusivamente el aprovisionamiento de alimentos, bebidas y medicinas.*

*Que por su parte, la Alcaldía Municipal de Anolaima, dispuso el toque de queda, la restricción a la movilidad de los menores de edad y de los mayores de 70 años, la autorización de salida de un solo miembro de cada grupo familiar, la atención en los expendios de alimentos y bebidas en horas determinadas por el número de cédula de las personas, pero infortunadamente, tales medidas no están siendo acatadas debidamente por la ciudadanía, ya que pese a la constante campaña que se realiza por la emisora comunitaria, el perifoneo público, las instrucciones difundidas por las redes sociales, y las múltiples sanciones impuestas por los funcionarios de policía, se sigue observado la presencia constante e injustificada de grupos de personas en las vías públicas y al interior de los establecimientos públicos o abiertos al público, la abundante y permanente circulación de vehículos y motocicletas, transgrediendo en consecuencia las medidas preventivas de urgencia que han sido adoptadas por las autoridades; por lo que se requiere expedir nuevas disposiciones, más rigurosas, para regular la circulación de los ciudadanos y su tránsito por el espacio público.*

*Que, para dar cumplimiento a las Directivas Presidenciales, en punto a la necesaria coordinación que debe existir entre las diversas agencias del Estado y especialmente entre las autoridades Nacionales, Departamentales y Municipales, se realizó consulta previa con el Ministerio del Interior por los canales institucionales electrónicos establecidos, obteniendo respuesta favorable para la aplicación de esta medida,*

*Que, por su parte, la Procuraduría General de la Nación, ha advertido a través de circular, que, en el ámbito de la distribución de competencias, en materia de tránsito terrestre automotor, la potestad reguladora de la circulación de los vehículos de servicio público intermunicipal corresponde al nivel central; lo cual se tendrá en cuenta a través de este Decreto, haciendo la respectiva salvedad.*

**DECRETA**

**ARTICULO PRIMERO.** - se restringe, en todo el territorio del municipio de Anolaima, en la zona urbana y rural, la circulación de vehículos de servicio particular, así como de motocicletas, todos los días, de lunes a domingo, de la siguiente manera:

- a.- la circulación podrá efectuarse solamente entre las 6:00 a.m. y las 9.00 p.m.
- b.- los días pares no podrán circular los vehículos cuyo último número de placa sea par, teniendo en cuenta que el "0" se considera número par.
- c.- los días impares, no podrán circular los vehículos cuyo último número de placa sea impar.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** - La autoridad de policía vigilará especialmente la aplicación de esta medida, y en caso de infracción a la restricción, aplicará las sanciones establecidas en el código Nacional de Tránsito Terrestre Automotor para el respectivo conductor, y las sanciones establecidas para las demás personas que desatiendan la medida de no salir de sus residencias a realizar la provisión de alimentos, medicamentos y útiles de aseo, de acuerdo con el último número de su cédula. Por ende, en caso de doble infracción, podrá imponerse la sanción que corresponda a cada una.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** - se exceptúan de lo dispuesto en el presente decreto, los vehículos de todas las personas e instituciones que, de acuerdo con las normas nacionales y departamentales de emergencia, en razón a sus funciones o labores desempeñadas, se encuentran vinculadas a la prevención y protección frente a la pandemia de coronavirus Y A LAS LABORES DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL.

**PARÁGRAFO TERCERO.** - los vehículos de servicio público municipal, interveredal e interdepartamental, no tendrán restricción alguna, pero los pasajeros deberán observar las restricciones existentes para la movilidad de personas, y podrán ser sancionados en caso de infracción.

**PARÁGRAFO CUARTO.** - los vehículos de transporte, distribución y venta de alimentos, bebidas, artículos de aseo, artículos de primera necesidad, insumos agrícolas, podrán circular sin ninguna restricción de días u horarios.

**ARTICULO CUARTO:** El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición, y se aplicará a partir de las 6:00 a.m. del día 26 de marzo de 2020, y hasta las 23:59 horas del día 13 de abril de 2020, ordenándose la inmediata remisión del mismo, por la vía más expedita, al Ministerio del Interior, al Despacho del Señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca, al Honorable Concejo Municipal de Anolaima y al señor Personero Municipal de Anolaima, para lo de su cargo; especialmente al Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para surtir el respectivo control de legalidad automático, conforme lo preceptúa el artículo 20 de la Ley 137 de 1999; así como también se dispone una amplia difusión a través de la emisora local, la página oficial de la Alcaldía, las redes sociales disponibles y mediante perifoneo en las zonas urbanas y rurales del territorio municipal.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE”**

**2.2.**

**“DECRETO N° 041 DE  
(ABRIL 12 DE 2020)**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS DECRETOS 034 Y 037  
DE 2020, se aclara su contenido y se dictan otras disposiciones"**

El alcalde municipal de Anolaima en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales, en especial las conferidas por los artículos 314, 315 numerales 1, 3 y 9 de la Constitución

*Política de 1991*

### **CONSIDERANDO**

*Que mediante Decreto No, 035 de marzo 26 de 2020, se dispuso restringir en todo el territorio del municipio de Anolaima, en la zona urbana y rural, la circulación de vehículos de servicio particular, así como de motocicletas, todos los días, de lunes a domingo, en el horario comprendido entre las 6:00 p.m. y las 9:00 p.m., de acuerdo con el último número de la placa, teniendo en cuenta los días pares e impares; el cual rige desde las 6:00 a.m. del día 26 de marzo de 2020 hasta las 23:59 horas del día 13 de abril de 2020, todo ello dentro del marco de las medidas preventivas excepcionales tendientes a prevenir el contagio por coronavirus.*

*Que mediante Decreto No. 037 de abril 4 de 2020, expedido por la Alcaldía de Anolaima, se adoptó como medida preventiva adicional para el control de la pandemia del COVID 19, el cierre del territorio correspondiente a la jurisdicción municipal de Anolaima Cundinamarca, la restricción al ingreso de vehículos al Municipio y se amplió la medida del toque de queda, para establecerlo en el horario comprendido entre las 6:00 p.m. y las 6:00 a.m.; disposiciones vigentes hasta las 23:59 horas del día 12 de abril 2020.*

*Que el señor Presidente de la República de Colombia, mediante Decreto No. 531 de abril 8 de 2020, impartió nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID 19, y el mantenimiento del orden público.*

*Que el artículo 1 del mencionado Decreto 531 de abril 8 de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las 00:00 a.m. del día 13 de abril de 2020, hasta las 00.00 a.m. del día 27 de abril de 2020; lo que amerita la prórroga de los Decretos 035 y 037 de 2020 expedidos por la Alcaldía de Anolaima, a fin de cumplir con las órdenes impartidas por el gobierno nacional.*

*Que el artículo 6 del Decreto 531 de 8 de abril de 2020, ordena a los Alcaldes Municipales y Gobernadores, prohibir dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta las 00.00 horas del 27 de abril de 2020, sin prohibir el expendio de bebidas embriagantes.*

### **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Se prorroga hasta las 00:00 horas del día 27 de abril de 2020, la vigencia del decreto no. 035 de marzo 26 de 2020, expedido por la alcaldía municipal de Anolaima, por medio del cual se adoptó como medida preventiva adicional para el control de la pandemia de Covid 19, la restricción de la circulación de vehículos dentro del territorio de la jurisdicción de Anolaima, todos los días, de lunes a domingo, en los cuales no podrán circular los días pares, los vehículos cuyo último dígito de la placa sea número par, y los días impares, los vehículos cuyo último dígito de placa sea impar, teniendo en cuenta que el "V" se considera número par.*

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** *Se aclara el literal a) del artículo primero del decreto 035 del 26 de marzo de 2020, expedido por la alcaldía municipal de Anolaima, en el sentido de señalar, que la restricción para la movilidad de los vehículos y motocicletas rige entre las 6:00 p.m. y las 6:00 a.m., en congruencia con la disposición que ordenó el toque de queda.*

**ARTÍCULO TERCERO-** *Se prorroga hasta las 00:00 horas del día 27 de abril de 2020, la vigencia del decreto no, 037 de abril 04 de 2020, expedido por la alcaldía municipal de Anolaima, por medio del cual se adopta como medida preventiva adicional para el control de la pandemia de covid 19, el cierre del territorio correspondiente a la jurisdicción municipal de Anolaima - Cundinamarca, la restricción a la circulación de vehículos y se amplía la medida de toque de queda; aclarando que esta última medida, la del toque de queda, regirá igualmente hasta las 00:00 del día 27 de abril de 2020.*

**ARTÍCULO CUARTO.** *Se prohíbe dentro de la circunscripción territorial de Anolaima, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta las 00:00 horas del día 27 de abril de 2020, aclarando que no queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

**ARTICULO QUINTO:** *El presente decreto rige desde la fecha de su expedición, y deroga o modifica las disposiciones de igual jerarquía que le sean contrarias.*

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE”**

### **III. INTERVENCIONES CIUDADANAS**

Con Auto del 14 de abril de 2020, por medio del cual se dio inició al control inmediato de legalidad, se convocó a la **ciudadanía para que interviniera** por escrito para defender o impugnar la legalidad del Decreto 035 del 26 de Marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Anolaima – Cundinamarca, y coadyuvar o impugnar la misma. Cumpliendo el mismo 14 de abril del hogaño, la publicación del aviso.

Respecto del Decreto 041 del 12 de abril de 2020, de la misma autoridad territorial, la publicación de que trata el numeral 2) del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se surtió del 17 siguiente.

Ningún ciudadano hizo uso de su facultad legal de intervenir.

### **IV. PRUEBAS DECRETADAS Y ADUCIDAS**

El Alcalde del Municipio de Anolaima – Cundinamarca, fue requerido por auto del 14 de abril de 2020, para allegará al plenario, los antecedentes administrativos que fundamentaron la expedición del Decreto 035 del 26 de marzo de 2020, sin que esa autoridad se pronunciará al respecto.

### **V. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> Procurador 137 Judicial II Administrativo, doctor Jhon Carlos García Perea.

Señala, que los actos administrativos objeto de estudio, se dictaron principalmente en desarrollo del Decreto Nacional 531 del 8 de abril de 2020, de naturaleza ordinario o ejecutiva, contrastado que el Presidente de la República lo dicto en ejercicio de las facultades que le confieren el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016. De forma que los Decretos 035 y 041 de 2020, del Alcalde de Anolaima, fueron emitidos en ejercicio de las normales funciones de policía, otorgadas a los alcaldes en la Constitución y en las leyes 136 de 1994 y 1801 de 2016, y la referencia que contiene el Decreto 035 del 26 de marzo de 2020, del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo anterior, es para indicar como antecedente, la declaratoria del estado de emergencia en todo el territorio nacional, no para ampararse o desarrollar el citado decreto legislativo.

Finiquita, que los Decretos 035 y 041 de 2020, del Alcalde de Anolaima, escapan al control reglado por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **6.1. Competencia**

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa, y en vigencia de estado de excepción, en desarrollo o al amparo de decreto legislativo proferido con ocasión del mismo, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad 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.

Preceptiva que es reiterada en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, y armoniza con el numeral 14 de su artículo 151, conforme al cual, es de conocimiento en única

instancia del Tribunal Administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que haya emitido el acto, el control inmediato de legalidad de los actos dictados por autoridades territoriales.

Por consiguiente y contrastado que el Decreto 035 del 26 de marzo de 2020 y el que lo prorroga, Decreto 041 del 12 de abril siguiente, respecto de los que se ejerce el control inmediato de legalidad, fueron emitidos por el Alcalde Municipal de Anolaima – Cundinamarca, se tiene que su conocimiento es de competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en única instancia.

## **6.2. Contexto en el que se expidieron los Decretos objeto de control**

Como quiera que los decretos municipales de los que se ocupa esta Sala, calendan 26 de marzo de 2020 y 12 de abril siguiente, y tienen por objeto restringir la movilidad en el municipio de Anolaima como medida policiva transitoria, necesaria para la contención del coronavirus COVID-19, destaca en acercamiento a su contexto jurídico y fáctico, que el 11 de marzo inmediatamente anterior, la Organización Mundial de la Salud - OMS, ante la situación epidemiológica generada por la propagación del nuevo coronavirus COVID-19, declaró la Pandemia Mundial, y consecuentemente, a modo de medida preventiva, el 12 de marzo siguiente, el Ministerio de Salud y de Protección Social, mediante la Resolución 385, declaró “LA EMERGENCIA SANITARIA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL HASTA EL 30 DE MAYO DE 2020”, y ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID 19.

El mismo 12 de marzo de 2020, el Gobernador de Cundinamarca, emitió el Decreto No. 137 del 12 de marzo de 2020, “POR EL CUAL SE DECLARA LA ALERTA AMARILLA. SE ADOPTAN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS. SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES PARA LA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS - COVID 19 EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

El **17 de marzo de 2020**, el Presidente de la Republica con la firma de todos sus Ministros, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, emitió el **Decreto legislativo No. 417**, declarando el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de adoptar mediante decreto legislativo las medidas que siendo necesarias para conjurar la crisis e impedir: **(i)** la propagación del COVID 19 (Coronavirus), y **(ii)** la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, no son susceptibles de adoptar mediante las competencias y facultades ordinarias.

Contexto en el que destaca, que no enuncia entre las medidas a adoptar en ejercicio de las facultades legislativas, las de restricción a la movilidad, como quiera que consigna en el acápite de medidas textualmente:

“Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE-del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales - FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.

Que se dispondrá de la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el presente decreto.

Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República.

Que se fortalecerá el Fondo Nacional de Garantías -FNG, a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas en Colombia, y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional a crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 en los términos que éste establezca.

Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República, a su vez se analizarán medidas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.

Que para efectos de permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias.

Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

Que se debe buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.

Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 Y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

Que con el fin de evitar la propagación de la pandemia del coronavirus y contener la misma, el gobierno nacional podrá expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio

contenido en la Ley 9 de 1979 Y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.

Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

Que con el fin de garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, el Gobierno nacional considera necesario modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Que con la finalidad de garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, el gobierno nacional adoptará las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuesta les necesarias.”

**El 18 siguiente**, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere, el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 303 y 315 del mismo Estatuto Superior y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, profiere los **Decretos 418 y 420**, fijando mediante el primero medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público e impartiendo mediante el segundo, armonizando aquellas, instrucciones, que

deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores, en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el **marco de la emergencia sanitaria** por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular, específicamente en materia de **restricción a la movilidad, prohibición de consumo de bebidas embriagantes, reuniones y aglomeraciones y toque de queda para niños, niñas y adolescentes.**

**En la misma fecha**, el Gobernador de Cundinamarca, mediante **Decreto Departamental 147**, adoptó medidas policivas referidas al consumo de bebidas alcohólicas en establecimientos de comercio, así como la suspensión de reuniones y otros eventos que impliquen aglomeración de personas, con vigencia hasta el 31 de marzo de 2020.

**El 19 de marzo de 2020**, la mencionada autoridad Departamental, invoca las facultades que le confieren los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, para proferir el **Decreto 153**, por el que dicta medidas para contener la expansión del COVID – 19, consistentes en disponer la restricción de la movilidad de habitantes, residentes, visitantes, y vehículos que se encuentran en jurisdicción del Departamento de Cundinamarca, desde la cero horas (00:00) del viernes 20 de lunes 23 de marzo de 2020.

**El 08 de abril de 2020**, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas en el numeral 4) del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia; artículos 303 y 315 del mismo Estatuto Superior, y artículo 189 de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, dispone **aislamiento preventivo obligatorio del 13 al 27 de abril de 2020.**

### **6.3. Características generales del Control Inmediato de Legalidad**

Conforme enunció antes, el Control Inmediato de Legalidad encuentra reglado principalmente, en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción,

y como quiera que es un proceso judicial, la providencia que lo resuelve es una sentencia, por la que se ejerce la competencia atribuida a esta jurisdicción, de decidir, **según se verifique cumplido el test de procedibilidad**, sobre la legalidad de acto administrativo de contenido general, dictado durante estado de excepción y en desarrollo o al amparo de decreto legislativo. Esto es, decreto emitido por el Presidente de la República en ejercicio de las competencias conferidas en los artículos 212 a 215 de la Constitución Política, que comprenden el Capítulo 6 del Estatuto Superior.

Premisa a la que agregan, como características especiales de este medio de control<sup>3</sup>, que no condiciona a la existencia de una demanda de nulidad, porque es la jurisdicción, por orden de la ley, la que aprehende el acto, para controlar su legalidad de manera automática u oficiosa e inmediata; sin sujeción a los institutos de justicia rogada y de legitimación por activa y/o por pasiva; así como tampoco, a la voluntad de la autoridad que haya expedido el acto, o realizado su publicación.

Por consiguiente, es de la jurisdicción la carga establecer las razones y fundamentos de derecho con los cuales, analiza el acto administrativo, con el objeto establecer su conformidad *“con el resto del ordenamiento jurídico”*, en garantía máxima frente a la legalidad y la constitucionalidad de los actos administrativos generales, emitidos durante estado de excepción y en desarrollo o al amparo de decreto legislativo.

En este orden y aunque en principio el análisis del acto se asume integral y completo, la sentencia proferida en Control Inmediato de Legalidad, hace tránsito a cosa juzgada relativa, en compatibilidad y/o coexistencia con los medios de control ordinarios por vía de los cuales se enjuicia la legalidad de los actos administrativos, y previstos hoy en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –

---

<sup>3</sup> Ver entre otras, Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, sentencia de 16 de junio de 2009, reitera en providencia de 18 de enero de 2011, Rad. 2010-00386, C.P. María Elizabeth García González.

CPACA, contrastado que no excluyen los actos que se dicten en desarrollo de los decretos legislativos proferidos en estado de excepción<sup>4</sup>.

Destaca además del medio de Control Inmediato de Legalidad, que no impide la ejecución del decreto o acto administrativo sometido al mismo, por cuanto continúa revestido de fuerza ejecutoria, bajo la presunción de su legalidad y validez, en tanto no se anule.

Concluyendo es de recabar, que la Corte Constitucional en Sentencia C-179 de 1994, al realizar la revisión del precepto incluido en el proyecto de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, hoy artículo 20 de la Ley 137 de 1994, señaló que el control inmediato de legalidad, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

#### **6.4. Test de procedibilidad del Control Inmediato de Legalidad, frente a los Decretos 035 del 26 de marzo de 2020 y 041 del 12 de abril siguiente, del Alcalde Municipal de Anolaima – Cundinamarca.**

**6.4.1.** De los actos administrativos que son objeto del Control Inmediato de Legalidad, se tiene en marco de los enunciados artículos 20<sup>5</sup> de la Ley 137 de 1994 y 136<sup>6</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, que deben cumplir los siguientes presupuestos: **(i)**

---

<sup>4</sup> Ver, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7 de febrero de 2000. Ra.: CA-033

<sup>5</sup> “(...) 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 autoridad 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.”

<sup>6</sup> “(...) 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”.

tratarse de acto administrativo de contenido general; **(ii)** haber sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y **(iii)** emitido en vigencia de estado de excepción y al amparo o en desarrollo de decreto legislativo expedido con ocasión del mismo. Se tiene entonces y en razón de éste último supuesto, que el acto administrativo proferido, **formal y materialmente**, en ejercicio de facultades administrativas ordinarias, aunque satisfaga los requisitos de ser general y proferido en vigencia del estado de excepción, no es pasible de Control Inmediato de Legalidad.

Demostrativa de la anterior hermenéutica y referida al estado de emergencia declarado mediante el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo del que avanza, es pronunciamiento del Consejo de Estado, en el que indicó:

*“En el sub examine, el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad es la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, expedida por el presidente de Colpensiones, «[p]or el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones». Es decir, se cumplen los dos primeros presupuestos, esto es, que sea un acto administrativo de carácter general dictado por una autoridad nacional y en ejercicio de la función administrativa.*

*En relación con el tercer presupuesto, valga decir, que la medida sea proferida como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, el Despacho advierte lo siguiente:*

*En los considerandos de la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, se hizo referencia a las siguientes normas: (i) Ley 1523 de 2012<sup>7</sup>, sobre la gestión del riesgo, entendida como el «proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible», en concreto, a los responsables de la gestión del riesgo (art. 2<sup>º</sup>) y al principio de protección (art. 3<sup>º</sup>), (ii) Ley*

---

<sup>7</sup> Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

<sup>8</sup> «Artículo 2. La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

*En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades».*

<sup>9</sup> «Artículo 3. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:  
(...)

1751 de 2015<sup>10</sup>, conforme con la cual es responsabilidad del Estado respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud (art. 2), (iii) Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por la que se decretó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, a causa del Coronavirus COVID-19 y (iv) Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el que se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

*El Despacho precisa que, aunque en la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, se mencionó el decreto declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, la medida de suspensión de los términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias dispuesta por el presidente de Colpensiones, obedeció y tiene como fundamento la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de la Resolución No. 385 de 2020, que condujo a la adopción e implementación de medidas de prevención y contención del virus COVID-19, «en aras de proteger la salud de la ciudadanía en general y de los funcionarios y colaboradores de la entidad».*

*Por lo expuesto, se concluye que la decisión administrativa sometida a control inmediato de legalidad, no cumple con el presupuesto normativo de ser una medida dictada como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en tanto, se reitera, se sustentó en la declaratoria de emergencia sanitaria dispuesta en la Resolución No. 385 de 2020, por lo que no obedeció al desarrollo de un decreto legislativo conforme lo establece el artículo 136 del CPACA, razón suficiente para que no proceda el referido control.”<sup>11</sup>*

*Así las cosas, no se avocará el conocimiento de la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, expedida por el presidente de Colpensiones.”* (Subrayado fuera de texto)

Aunque es de advertir, que la doctrina del Consejo de Estado, no es pacífica al respecto, y tratándose de los actos administrativos emitidos en vigencia del citado estado de emergencia, existe tesis conforme a la cual, el requisito que determina sobre la procedibilidad del medio de Control Inmediato de Legalidad, es que el acto administrativo se haya dictado en vigencia del estado de excepción, y no que dependa directamente de un decreto legislativo. Criterio que argumenta así:

*“Así, dada la situación extraordinaria generada desde la declaratoria de emergencia por parte del Gobierno Nacional, que ha limitado ostensiblemente la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para*

---

2. Principio de protección: Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados».

<sup>10</sup> Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ONCE ESPECIAL DE DECISIÓN, Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A, Actor: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES), Demandado: RESOLUCIÓN 005 DEL 19 DE MARZO DE 2020

*demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v.gr. nulidad simple), ha de entenderse que los artículos 120 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de 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”, incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin de hacer frente a los efectos de la pandemia, así no dependan directamente de un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas.*

*Como ejemplo de lo anterior, se observa que algunas de las medidas más relevantes para afrontar la crisis generada por la pandemia, como son las de confinamiento y restricción de la libertad de locomoción, fueron adoptadas mediante Decretos 418 de 18 de marzo de 2020, 420 de la misma fecha y 457 del 22 de marzo de 2020, los cuales se fundamentaron, no en los decretos legislativos del estado de emergencia, sino en los poderes de policía ordinarios regulados en el numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución para el Presidente de la República, y en los artículos 305 y 315 para los gobernadores y alcaldes, respectivamente. Además, en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016.”<sup>12</sup>*

#### **6.4.2. En este orden asume como problema jurídico:**

*¿Por virtud a que el Decreto 035 del 26 de marzo de 2020, del Alcalde Municipal de Anolaima – Cundinamarca, y los artículos 1º y 2º del Decreto 041 del 12 de abril siguiente, de la misma autoridad municipal, que prorroga la vigencia del primero y le aclara, se emitieron en estado de excepción; dirigen a atender la problemática suscitada por la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19, y hacen referencia entre sus considerandos al Decreto legislativo 417 de 2020, por el que se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica con igual finalidad; son objeto del Control Inmediato de Legalidad, o éste asume improcedente, contrastado que los decretos municipales invocaron el ejercicio de competencias que constitucional y legalmente categorizan como propias del ejecutivo local y el adiado 12 de abril, invoca en fundamento el Decreto Nacional Ordinario 531 del 08 de los mismos?*

---

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente William Hernández Gómez, Providencia de Control Inmediato de Legalidad del 15 de abril de 2020.

En labor de desatar el interrogante planteado y previo abordar el análisis de los enlistados requisitos normativos de procedibilidad se tiene los siguientes **planteamientos argumentativos**:

(i) Conforme al artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 del mismo Estatuto Superior, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por periodos hasta de treinta (30) días calendario, que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario, y autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

De forma que no es de órbita de las autoridades territoriales y específicamente, del ejecutivo local, asumir directamente el desarrollo del decreto legislativo por el que se declara el estado de emergencia, como quiera que por disposición del artículo 215 Constitucional, es de competencia exclusiva del Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y de reserva de decreto legislativo, es decir, emitido al amparo de la misma disposición del Estatuto Superior y con carácter material de ley, dictar las medidas que se anuncian al declarar el estado de excepción, como necesarias para conjurar la crisis y sus efectos, y no posibles de adoptar con las competencias y facultades ordinarias.

(ii) Secuencia en la que reviste importancia, conforme reseñó en acápite que antecede (6.2), que el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, cuyo objeto único fue declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, no enuncia entre las medidas a adoptar en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 215 Constitucional, las de restricción a la movilidad, y por consiguiente, los decretos proferidos por el Gobierno nacional

en esa materia, asumen como ordinarios. Relevando en este juicio, por encontrar que supera el ámbito del juez del control inmediato de legalidad, el debate sobre si es asunto que materialmente es de carácter legislativo por limitar el ejercicio de derechos fundamentales.

Por demás y en coherencia con la no enunciación de las medidas de restricción a la movilidad en la declaratoria de estado de emergencia, el Decreto Nacional 531 del 08 de abril de 2020, que invoca el Alcalde Municipal de Anolaima – Cundinamarca, en fundamento de su Decreto 041 del 12 siguiente, se emitió por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas en el numeral 4) del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia; artículos 303 y 315 del mismo Estatuto Superior, y artículo 189 de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, y al amparo de los mismos dispone aislamiento preventivo obligatorio del 13 al 27 de abril de 2020.

En este orden y asumiendo del control inmediato de legalidad, **el test de procedibilidad se tiene conforme sigue:**

6.4.2.1. Trata de actos administrativos generales, expedidos en vigencia del estado de excepción. Por cuanto y en lo que concierne a su naturaleza de acto administrativo general, se tiene que fue proferido ejecutivo local, autoridad administrativa, y como quiera que tiene por objeto, restringir la movilidad en jurisdicción del municipio de Anolaima como medida policiva transitoria, necesaria para la contención del coronavirus COVID -19, se tiene, que corresponde al ejercicio de función administrativa y reviste potencialidad para producir efectos en derecho con alcance impersonal y abstracto. En lo que refiere al requisito de haberse emitido durante estado de excepción, se tiene que el 17 de marzo de 2020, mediante el Decreto legislativo 417, el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, y el decreto municipal en estudio calenda 19 de los mismos mes y año.

6.4.2.2. No es un acto administrativo dictado al amparo o en desarrollo de un decreto legislativo. Contrastado que el Decreto Municipal 035 del 26 de marzo de 2020, invoca que se emite en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 314 y 315 numerales 1), 3) y 9) de la Constitución Política, y la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, y en sus considerandos retoma de ésta última, los artículos 202 y 205, así como el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994. De los que se tiene que materialmente asumen suficientes para que el Alcalde Municipal restrinja en todo el territorio de jurisdicción del municipio de Anolaima, zona urbana y rural, *a partir de las 6:00 a.m. del día 26 de marzo de 2020, y hasta las 23:59 horas del día 13 de abril siguiente*, la circulación de vehículos y motocicletas de servicio particular de lunes a domingo.

Así como para disponer que la autoridad de policía vigile especialmente la aplicación de esa medida, y en caso de infracción a la restricción, se apliquen las sanciones establecidas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre Automotor para el respectivo conductor, y las sanciones establecidas para las demás personas que desatiendan la medida de no salir de sus residencias de acuerdo con el último número de su cédula, y en caso de doble infracción, imponer la sanción que corresponda a cada una. Exceptuando los vehículos de todas las personas e instituciones que, en razón a sus funciones o labores desempeñadas, se encuentran vinculadas a la prevención y protección frente a la pandemia de coronavirus y a las labores de coordinación interinstitucional; los vehículos de servicio público municipal, interveredal e interdepartamental, y los vehículos de transporte, distribución y venta de alimentos, bebidas, artículos de aseo, artículos de primera necesidad e insumos agrícolas.

Consideración de suficiencia que emerge contrastado el artículo 202 del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, que en secuencia de su artículo 14, dispone textualmente:

“(…) Competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.

2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.

3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.” (Subrayado y suspensivos fuera de texto)

Armonizando, el artículo 205 de la misma codificación determina como competencia del Alcalde Municipal, imponer la medida de suspensión de actividad que involucre aglomeración de público compleja. En tanto que el literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, confiere facultades al ejecutivo local en jurisdicción del respectivo municipio y en relación con el orden público, para restringir y vigilar la circulación de las

personas por vías y lugares públicos; decretar el toque de queda, y restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

Asimismo el Alcalde Municipal de Anolaima en su Decreto 041 del 12 de abril de 2020, en estudio, invoca como fundamento de las competencias que ejerce en su expedición, los artículos 314, 315 numerales 1, 3 y 9 de la Constitución Política de 1991, y reseña en su considerando, el Decreto Nacional ordinario 531 del 08 de abril de 2020, del que transcribe el articulado que dispone el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en la República de Colombia, a partir de las 00:00 a.m. del día 13 de abril de 2020, hasta las 00.00 a.m. del día 27 de abril de 2020, y que ordena a los Alcaldes Municipales y Gobernadores, prohibir dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta las 00.00 horas del 27 de abril de 2020, sin prohibir el expendio de bebidas embriagantes; para finiquitar, que en secuencia de ello, se amerita la prórroga de los Decretos Municipales de Anolaima 035 y 037 de 2020, a fin de cumplir con las órdenes impartidas por el gobierno nacional.

Por consiguiente, al tratarse de facultades con fuente en la ley ordinaria, para el control jurisdiccional de su legalidad, la vía idónea es la de nulidad consagrada en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

**En conclusión**, habiéndose establecido que del test de procedibilidad del control inmediato de legalidad, no se satisface el requisito de haberse dictado al amparo o en desarrollo de un decreto legislativo, procede declarar su improcedencia respecto del Decreto 035 del 26 de marzo de 2020, del Alcalde Municipal de Anolaima – Cundinamarca, aclarado y prorrogada su vigencia a través de los artículos 1º y 2º del Decreto 041 del 12 de abril siguiente, de la misma autoridad territorial.

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,

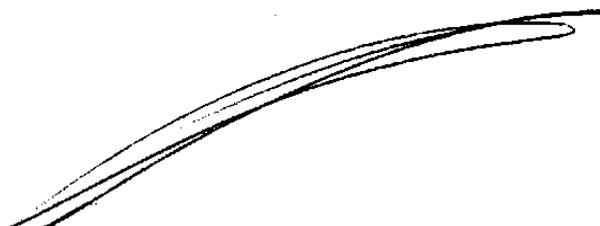
## **FALLA**

**PRIMERO:** Declárase improcedente el presente Control Inmediato de legalidad, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

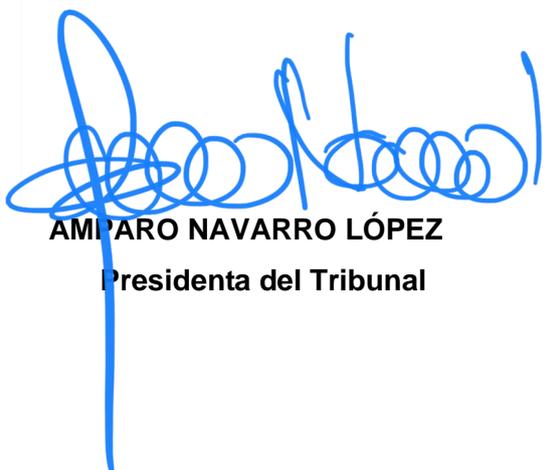
**SEGUNDO:** Por Secretaría General de esta Corporación, **notifíquese personalmente** al Agente del Ministerio Público, Procurador Delegado ante esta Corporación, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría General de la Nación, adjuntándole copia virtual de la presente providencia, y al Alcalde Municipal de Anolaima – Cundinamarca o quien haga sus veces, al correo electrónico institucional del Municipio de Anolaima - Cundinamarca, adjuntándole copia virtual de la presente providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los Magistrados<sup>13</sup>,



**MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**  
Magistrada Ponente



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidenta del Tribunal

<sup>13</sup> La presente decisión se suscribe por la Magistrada Ponente y la Presidenta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en atención a lo dispuesto en Acuerdo 020 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”.