



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

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

EXPEDIENTE N.º	250002315000202000810-00 250002315000202000825-00 (Acumulado) 250002315000202000909-00 (Acumulado)
NATURALEZA DEL ASUNTO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO DE CONTROL	DECRETOS 087, 088 Y 095 DE 2020
ENTIDAD	MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca procede a decidir lo que en derecho corresponda dentro del proceso de control inmediato de legalidad de los Decretos 087, 088 y 095 de 2020 proferidos por el alcalde de Zipaquirá, de acuerdo con lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994¹ y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1. ANTECEDENTES

1.1. TEXTO DE LOS DECRETOS OBJETO DE REVISIÓN

A continuación se transcribe la parte resolutive de los actos administrativos objeto de control inmediato de legalidad:

DECRETO 087 DEL 6 DE ABRIL DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA TOQUE DE QUEDA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ, PARA EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 (CORONAVIRUS)”

“ARTÍCULO PRIMERO: DECRETAR TOQUE DE QUEDA en todo el territorio del Municipio de Zipaquirá, con el fin de evitar el contagio y propagación del Coronavirus (Covid19), restringiendo la permanencia o circulación de personas en parques, calles, plazas, vías, avenidas, andenes, vías peatonales y los demás lugares que se consideren espacio público, así como la atención abierta al público de establecimientos de comercio distintos a los comprendidos en las excepciones de este Decreto, desde el día ocho (8) de abril de 2020 y hasta el veintisiete, (27) de abril de 2020, en los horarios comprendidos entre las 4:00 de la tarde y las 5:00 de la mañana.

ARTÍCULO SEGUNDO: Se exceptúan de la medida establecida en el presente artículo:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.

¹ “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”.

2. *Adquisición de bienes de primera necesidad –alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.*
3. *Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.*
4. *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
5. *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
6. *Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
8. *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
9. *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
10. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*
11. *La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos - fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*
12. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*
13. *Las actividades de los servidores públicos y contratistas. del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
14. *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente. necesarias para: prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
15. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*
16. *Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*
17. *La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*
18. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*
19. *Las actividades de la industria hotelera para atenderla sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

20. El funcionamiento de la infraestructura crítica- computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

21. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el municipio y de las plataformas de comercio electrónico.

22. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.

23. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP., (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

24. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables ya las personas de especial protección constitucional.

25. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.

26. El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.

27. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.

28. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

29. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.

30. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

31. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

32. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

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

PARÁGRAFO SEGUNDO: La duración de estas medidas se prorrogarán por el tiempo que el Gobierno Nacional amplíe el aislamiento.

PARÁGRAFO TERCERO: Las medidas aquí dispuestas para los niños, niñas y adolescentes y adultos mayores de 70 años, comprenderá un horario de 24 horas y hasta el 27 de abril de 2020, o hasta la fecha que el Gobierno Nacional extienda las medidas para proteger a la población contemplada en este parágrafo.

ARTÍCULO TERCERO: Los miembros de policía adscritos al Comando de Policía de Zipaquirá, incluidos los miembros de Policía de Infancia y Adolescencia, de conformidad

con la Ley 1801 de 2016, podrán exigir la plena identificación a todas las personas que transiten o permanezcan en espacios o lugares públicos.

ARTÍCULO CUARTO: Autorizar a la Policía Nacional y a los inspectores Municipales de Policía para hacer cumplir las medidas restrictivas adoptadas mediante el presente Decreto.

ARTÍCULO QUINTO: El incumplimiento de las medidas establecidas en el presente decreto acarreará la imposición de multas y sanciones de acuerdo a lo establecido en la Ley 1801 de 2016 y demás normas concordantes.

ARTÍCULO SEXTO: Comunicar esta decisión al comandante de Estación de Policía del Municipio de Zipaquirá, al comandante del Batallón del Distrito Militar 47, al Personero Municipal, al Secretario de Gobierno, al Secretario de Seguridad y Convivencia Ciudadana, a los inspectores de policía y tránsito municipales y comisarías de familia municipales para lo de su competencia.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Realícese amplia difusión de la presente decisión con el fin de enterar a la comunidad respecto a las medidas ordenadas y publíquese a través de la página web de la Alcaldía Municipal y demás medios disponibles en la entidad.

ARTÍCULO OCTAVO: Remítase copia del presente acto administrativo, al Ministerio del Interior en cumplimiento de lo señalado en el artículo 3º del decreto 418 de 2020 y al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para el respectivo control de legalidad.

ARTÍCULO NOVENO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”

DECRETO 088 DEL 8 DE ABRIL DE 2020 “POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 087 DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA TOQUE DE QUEDA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ, PARA EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 (CORONAVIRUS)” Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

“ARTÍCULO PRIMERO: MODIFIQUESE El Decreto Municipal 087 de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA TOQUE DE QUEDA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ, PARA EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 (CORONAVIRUS)

ARTICULO SEGUNDO: ADICIONESE al ARTÍCULO SEGUNDO del Decreto No. 087 de fecha 6 de abril de 2020, los siguientes Parágrafos, así:

PARAGRAFO CUARTO: Quienes realicen el desplazamiento a servicios bancarios, financieros notariales y de operadores de pago, se implementará los siguientes días y horarios de acuerdo al último dígito de la cédula de ciudadanía o de extranjería o pasaporte para los extranjeros residentes en el Municipio, desde el día trece (13) de abril al veintisiete (27) de abril de 2020, o hasta cuando se prorroguen las medidas de aislamiento dispuestas por el Gobierno Nacional de la siguiente manera en el Municipio de Zipaquirá:

- *Los días lunes:
De 8:00 a.m. a 12:00 m. cédulas terminadas en 1
De 12:00 m. a 4:00 p.m. cédulas terminadas en 2*
- *Los días martes:
De 8:00 a.m. a 12:00 m. cédulas terminadas en 3
De 12:00 m. a 4:00 p.m. cédulas terminadas en 4*
- *Los días miércoles:*

*De 8:00 a.m. a 12:00 m. cédulas terminadas en 5
De 12:00 m. a 4:00 p.m. cédulas terminadas en 6*

- *Los días jueves:
De 8:00 a.m. a 12:00 m. cédulas terminadas en 7
De 12:00 m. a 4:00 p.m. cédulas terminadas en 8*
- *Los días viernes:
De 8:00 a.m. a 12:00 m. cédulas terminadas en 9
De 12:00 m. a 4:00 p.m. cédulas terminadas en 0*

PARAGRAFO QUINTO: La persona que por núcleo familiar realice el a (sic) adquirir bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos o insumos o dispositivos médicos, se implementarán los siguientes días y horarios, de acuerdo al último dígito de la cédula de ciudadanía o extranjería o del pasaporte para los extranjeros residentes en el Municipio, desde el día trece (13) de abril al veintisiete (27) de abril de 2020, o hasta cuando se prorroguen las medidas de aislamiento dispuestas por el Gobierno Nacional de la siguiente manera en el Municipio de Zipaquirá:

- *Los días lunes:
De 8:00 a.m. a 12:00 m. cédulas terminadas en 1
De 12:00 m. a 4:00 p.m. cédulas terminadas en 2*
- *Los días martes:
De 8:00 a.m. a 12:00 m. cédulas terminadas en 3
De 12:00 m. a 4:00 p.m. cédulas terminadas en 4*
- *Los días miércoles:
De 8:00 a.m. a 12:00 m. cédulas terminadas en 5
De 12:00 m. a 4:00 p.m. cédulas terminadas en 6*
- *Los días jueves:
De 8:00 a.m. a 12:00 m. cédulas terminadas en 7
De 12:00 m. a 4:00 p.m. cédulas terminadas en 8*
- *Los días viernes:
De 8:00 a.m. a 12:00 m. cédulas terminadas en 9
De 12:00 m. a 4:00 p.m. cédulas terminadas en 0*

PARÁGRAFO SEXTO: Los fines de semana no se dará aplicación a la metodología del pico y placa, por lo cual se debe dar estricto cumplimiento al toque de queda en los horarios ya establecidos.

ARTÍCULO SEGUNDO: La persona que sea sorprendida vulnerando las disposiciones de este Decreto, será objeto de las sanciones correspondientes, y podrá ser conducida a las respectivas autoridades que correspondan, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

ARTÍCULO TERCERO: Los establecimientos o locales gastronómicos podrán prestar sus servicios a través de domiciliarios en el horario de 4 de la tarde a 8 de la noche sin excepción.

ARTÍCULO CUARTO: Comunicar esta decisión al comandante de Estación de Policía del Municipio de Zipaquirá, al comandante del Batallón del Distrito Militar 47, al Personero Municipal, al Secretario de Gobierno, al Secretario de Seguridad y Convivencia Ciudadana, a los inspectores de policía y tránsito municipales y comisarías de familia municipales para lo de su competencia.

ARTÍCULO QUINTO: Realícese amplia difusión de la presente decisión con el fin de enterar a la comunidad respecto a las medidas ordenadas y publíquese a través de la

página web de la Alcaldía Municipal y demás medios disponibles en la entidad, así como a las entidades bancarias y Notarías que funcionan en el Municipio.

ARTÍCULO SEXTO: Remítase copia del presente acto administrativo, al Ministerio del Interior en cumplimiento de lo señalado en el artículo 3º del decreto 418 de 2020 y al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para el respectivo control de legalidad.

ARTÍCULO SÉPTIMO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”

DECRETO 095 DEL 15 DE ABRIL DE 2020 “POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 088 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

“ARTÍCULO PRIMERO: ADICIONAR EL PARAGRAFO SÉPTIMO al artículo segundo del decreto 088 de 2020, el cual quedará así:

PARÁGRAFO SÉPTIMO: Se exceptúan de las restricciones establecidas en el presente artículo, a las personas que laboren en asistencia y prestación de servicios de salud. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones.

ARTÍCULO TERCERO: Realícese amplia difusión de la presente decisión con el fin de enterar a la comunidad respecto a las medidas ordenadas y publíquese a través de la página web de la Alcaldía Municipal y demás medios disponibles en la entidad.

ARTÍCULO CUARTO: Remítase copia del presente acto administrativo, al Ministerio del Interior en cumplimiento de lo señalado en el artículo 3º del Decreto 418 de 2020 y al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para el respectivo control de legalidad.

ARTÍCULO QUINTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”

1.2. TRÁMITE

El trámite dado por el Despacho Sustanciador al control inmediato de legalidad de los actos administrativos transcritos se resume como sigue:

Decreto	Trámite
Decreto 087 del 6 de abril de 2020	Se asignó por acta de reparto del 14 de abril de 2020, bajo el radicado n.º. 250002315000202000810-00. Por Auto del 14 de abril de 2020, se avocó su conocimiento.
Decreto 088 del 8 de abril de 2020	Fue remitido al Despacho del Ponente por auto del 14 de abril de 2020 de la Dra. Patricia Victoria Manjarrés Bravo, integrante de esta Sala. Por Auto del 14 de abril de 2020, se ordenó su acumulación al presente proceso y se avocó su conocimiento.
Decreto 095 del 15 de abril de 2020	Fue remitido al Despacho Sustanciador por auto del 17 de abril de 2020 del Dr. Óscar Armando Dimaté Cárdenas, integrante de este Tribunal.

	En providencia del 17 de abril del 2020, se ordenó acumular al presente trámite del control inmediato de legalidad, y se avocó su conocimiento.
--	---

De conformidad con el numeral 2 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y ante el “*aislamiento preventivo obligatorio*” ordenado por el Gobierno Nacional², en las providencias que se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad de los Decretos 087, 088 y 095 de 2020, se ordenó fijar aviso en la página web del Tribunal³, de la Rama Judicial⁴ y del municipio de Zipaquirá – Cundinamarca para recibir intervenciones escritas de la ciudadanía, así mismo se requirió al alcalde municipal para que allegara los antecedentes administrativos relacionados con la expedición de tales actos administrativos.

El 20 de abril de 2020, la Secretaria Jurídica de Zipaquirá remitió al Tribunal los antecedentes administrativos relacionados con la expedición de los citados Decretos⁵.

1.3. INTERVENCIONES

Vencido el término de fijación del aviso no se presentaron intervenciones.

1.4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador II Judicial Administrativo 139 ante este Tribunal en escrito del 13 de mayo de 2020, emitió concepto estructurado en dos partes, en la primera se hace un análisis conceptual sobre el control inmediato de legalidad y, en la segunda realiza un estudio de los decretos objeto de control para concluir que no se ajustan a derecho los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 del Decreto 087 de 2020, los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto 088 de 2020 y el artículo 1 del Decreto 095 de 2020.

En cuanto al análisis formal, advierte que no se evidencia ningún vicio de forma en la expedición de los actos administrativos analizados, los cuales señala que se expidieron por el alcalde de Zipaquirá en ejercicio de las funciones previstas en el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012 y el poder de policía de

² Mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”.

³ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/238>

⁴ En la sección denominada “Medidas COVID19”

⁵ Específicamente, se recibieron los siguientes documentos: (i) Decretos Nacionales 417, 418, 457, 461, 531 de 2020; (ii) Decretos Departamentales 137 y 140 de 2020; (iii) Decretos Municipales 083 y 091 de 2020; (iv) Resoluciones 385 y 470 de 2020 proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; (v) Plan de Asignación de Recursos para la Atención de la Emergencia Sanitaria adoptado por el municipio de Zipaquirá; (vi) Acta n.º 05 del 24 de marzo de 2020 del Consejo Municipal para la Gestión de Riesgo de Desastre.

que trata la Ley 1801 de 2016, que en su artículo 202 establece las competencias extraordinarias de policía de los Gobernadores y los Alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad, lo que estima incluye la pandemia por el COVID-19.

Así mismo, puntualiza que los Decretos se expidieron en vigencia del estado de emergencia declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020; estando numerados, fechados, y con la especificación de las facultades que se ejercen y en virtud de las cuales se expide.

Respecto del análisis material, en términos generales aduce que existe una conexidad entre los Decretos objeto de control, y el que declaró el Estado de Excepción, pues tienen una relación directa con las circunstancias y razones que motivaron la declaratoria del estado de excepción, y especialmente, con una de las medidas señaladas para combatir dichas circunstancias. De ello, concluye que las medidas adoptadas por el alcalde en los actos objeto de análisis, se encuentran en armonía con las acogidas a nivel nacional y departamental.

Precisado lo anterior, pasa a realizar un análisis puntual de cada uno de los artículos que conforman los decretos estudiados:

Con relación al Decreto 087 de 2020 aduce que contiene las medidas de aislamiento obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional, no obstante establece una restricción a la permanencia y circulación de personas en sitios públicos y establecimiento de comercio en un horario parcial de las 4:00 pm a las 5:00 am, lo que desconoce la medida nacional que ordenó el aislamiento obligatorio en todo horario. Por lo que entiende que se viola lo previsto en el artículo 2 del Decreto 418 de 2020, según el cual las medidas de los entes territoriales en materia de orden público deben estar en consonancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República.

En línea con lo anterior, aduce que de los antecedentes remitidos no puede determinarse que el municipio hubiere enviado el proyecto de decreto al Ministerio del Interior como se estableció en la Circular CIR2020-25-DMI-1000 del 19 de marzo de 2020, lo que deja en evidencia el error en decretar un aislamiento parcial.

Con base en lo expuesto, considera que debe declararse no ajustado a derecho los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 del Decreto 087 de 2020 del municipio de Zipaquirá.

Frente a los artículos 3, 7 y 8 del Decreto 087 de 2020, considera que se ajustan a derecho porque están acorde con señalado en los artículos 35 de la Ley 1801 de 2016, 65 de la Ley 1437 de 2011 y 3 del Decreto 418 de 2020, respectivamente.

Sobre el Decreto 088 de 2020 aduce que deben ser declarados contrario a derecho los artículos 1, 2, 3 y 4 por las mismas razones referidas con relación al Decreto 087 de 2020. De otra parte, manifiesta la conformidad con el ordenamiento jurídico de los artículos 5, 6 y 7 de dicho acto, en tanto están de acuerdo con lo previsto en los artículos 65 de la Ley 1437 de 2011 y 3 del Decreto 418 de 2020.

Respecto del Decreto 095 de 2020, precisa que el acto tiene un error en la enumeración de los artículos, pues se echa de menos el artículo segundo. Adicionalmente, solicita que se declare no ajustado a derecho el artículo 1 de dicho acto, por las mismas razones antes expuestas; finalmente señala que son conforme a derecho los artículos 3, 4 y 5, pues son concordantes con los artículos 65 de la Ley 1437 de 2011 y 3 del Decreto 418 de 2020.

2. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

De acuerdo con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 151 (14) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los Tribunales Administrativos son competentes en única instancia para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados, por autoridades territoriales departamentales y municipales de su jurisdicción.

En el presente caso, los Decretos 087, 088 y 095 de 2020 son actos administrativos de carácter general, expedidos por el Alcalde de Zipaquirá en ejercicio de la función administrativa, en vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020⁶, siendo el municipio de Zipaquirá parte de la jurisdicción de esta Corporación.

Corresponde, entonces, proseguir el análisis sobre si en este caso específico los Decretos 087, 088 y 095 de 2020 son o no susceptible de control inmediato de legalidad,

⁶ El estado de excepción estuvo vigente por el término de 30 días, es decir, entre el 17 de marzo de 2020 y el 16 de abril de 2020.

conforme a la tesis mayoritaria de la Sala Plena⁷, para lo cual se procederá a efectuar el examen de los requisitos de procedibilidad.

2.2. GENERALIDADES DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y PARTICULARMENTE DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA:

Como lo ha precisado la Corte Constitucional⁸, los estados de excepción usualmente suponen la suspensión o modificación de alguna parte de la normatividad vigente junto con la activación de poderes o facultades extraordinarias, dentro de los límites trazados por la Constitución, ante la necesidad de hacer frente a problemas sociales, económicos, de convivencia ciudadana o de otro tipo, graves o sobrevinientes.

Específicamente, la Constitución Política de 1991 estableció tres clases de estados de excepción: de guerra exterior (artículo 212), de conmoción interior (artículo 213), y de emergencia económica, social y ecológica (artículo 215) durante los cuales el ejecutivo puede adoptar medidas de carácter legislativo, al tiempo que creó controles y restricciones al uso de estas figuras, desarrolladas por la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción).

En efecto, previó un control político que debe ejercerse por el Congreso de la República y un control jurídico que se ejerce por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, según se trate de Decretos Legislativos, actos administrativos reglamentarios de las autoridades nacionales y los entes territoriales. En cuanto a las restricciones pueden señalarse, la temporalidad de las medidas que se adopten, la prevalencia de los tratados internacionales, los derechos que son intangibles durante los estados de excepción, la prohibición de suspender derechos, los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación, y prohibiciones.

En lo que se refiere al estado de emergencia económica, social y ecológica está orientado para corregir las alteraciones que desequilibran de forma grave e inminente el orden económico, el orden social, el orden ecológico o aquellas que constituyan grave calamidad pública, pudiendo ser individuales o concurrentes⁹. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política exige que los hechos en que se fundamenta

⁷ El suscrito magistrado ponente tiene tesis diferente, pero en perspectiva del principio de seguridad jurídica se presenta ponencia teniendo en cuenta el precedente horizontal de la Corporación.

⁸ Para el efecto, puede verse la Sentencia de Constitucionalidad n.º 672 del 28 de octubre de 2015 proferida por la Sala Plena con ponencia del Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁹ Quinche Ramírez, Manuel Fernando, 2013. El control de constitucionalidad. Universidad del Rosario, facultad de jurisprudencia.

el estado de emergencia económica, social y ecológica sean: (i) distintos a los previstos para la declaración del estado de conmoción interior y de guerra exterior, (ii) que sean sobrevinientes y (iii) tengan tal gravedad que atenten o amenacen atentar de manera inminente el orden económico, social o ecológico, o constituyan calamidad pública.

La declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se establecerá por un periodo hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario, por lo que este estado de excepción plantea a un requisito temporal, en el cual el Gobierno Nacional tomará las medidas necesarias para mitigar la crisis. Además, la declaración del estado de emergencia podrá presentarse en todo el territorio o en parte del territorio.

Con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia, el Presidente y los ministros expedirán decretos legislativos, cuyo contenido se concretará en: (i) decretos destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (ii) deben referirse a materias que tengan relación directa con las causas que han determinado el estado de emergencia, (iii) no desmejoraran los derechos sociales de los trabajadores, (iv) establecer de manera transitoria nuevos tributos o modificar los existentes, caso en el cual, la medida dejará de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso le otorgue carácter permanente.

2.3. ALCANCE Y CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD:

El llamado control inmediato de legalidad es el control jurídico que se ejerce respecto de los actos administrativos de carácter general que se expiden en ejercicio de la función administrativa durante la vigencia de un estado de excepción, que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo¹⁰.

Este se cumple desde dos perspectivas: (i) un **control de los aspectos formales**¹¹ específicamente la competencia de la autoridad administrativa para proferir el acto, los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo, finalidad, y el cumplimiento del procedimiento establecido para tal fin; y (ii) un **control de los aspectos materiales**¹² en el que se verifica que el acto no infrinja las disposiciones superiores, y

¹⁰ Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Hugo Bastidas Barcenás. Expediente n.º 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

¹¹ Consejo de Estado. Sentencia de 11 de mayo de 2020. C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Expediente n.º 110010315000202000944-00(CA).

¹² Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad n.º 386 del 14 de junio de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

supere los juicios de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad, además del criterio de no discriminación.

El Consejo de Estado ha desarrollado como características propias del control inmediato de legalidad de los actos administrativos, las siguientes¹³:

- a) Según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, se realiza dentro de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y la providencia que lo decide es una sentencia.
- b) Es automático e inmediato, porque la autoridad administrativa una vez expide el acto debe remitirlo para control, so pena que la autoridad judicial asuma, de oficio, el conocimiento del asunto, aun cuando no se haya publicado o divulgado.
- c) Es autónomo, en tanto que es posible que se analice la legalidad de los actos administrativos antes que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, en tanto que se examina la competencia de quien expidió el acto, su motivación y conexidad con el estado de excepción, sujeción a las formas y proporcionalidad de las medidas adoptadas.
- e) Ahora, la sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace transito a cosa juzgada relativa, pues dada la complejidad del ordenamiento jurídico, el control queda circunscrito a las normas desarrolladas en la sentencia, por lo que los actos podrán ser demandados con base en otros fundamentos. Así, el control es compatible con las acciones de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad.
- f) Es participativo, porque los ciudadanos pueden intervenir para defender la legalidad o ilegalidad del acto enjuiciado.

2.4. PROCEDIBILIDAD DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD:

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹⁴ establece los criterios de procedibilidad del control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

“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. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

¹³ Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro. Expediente n.º 110010315000201000200-00(CA). Consejo de Estado. Sentencia de 11 de mayo de 2020. C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Expediente n.º 110010315000202000944-00(CA).

¹⁴ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

Esta norma fue desarrollada por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011¹⁵, que indicó que *“si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”*.

De las normas citadas se extrae que el control inmediato de legalidad procede para examinar la legalidad de los actos administrativos de carácter general que se expidan en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción¹⁶. A continuación, se verifica si los decretos municipales analizados reúnen cada uno de los criterios identificados.

2.4.1. Actos administrativos de carácter general:

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado son actos administrativos generales *“aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. Uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración, sin embargo ello no es característico de los mismos ya que lo que los define es «[...] la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto [...]»¹⁷¹⁸*.

En el caso objeto de análisis, los Decretos 087, 088 y 095 de 2020 son actos administrativos de carácter general pues al revisar los textos, transcritos en el primer acápite de esta providencia, se observa que establecen medidas para asegurar el distanciamiento y aislamiento social, específicamente decretan un toque de queda dirigido a todos los habitantes del municipio entre el 8 y el 27 de abril de 2020; adoptan como excepciones para la circulación las previstas por el Gobierno Nacional para el aislamiento preventivo obligatorio, limitando los días y horarios para acceder a servicios bancarios, financieros, notariales, de operaciones de pago y adquisición de bienes de

¹⁵ 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.

¹⁶ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Hugo Bastidas Bárcenas. Expediente n.º 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

¹⁷ Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Séptima edición, Bogotá, 2016, p. 144.

¹⁸ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 5 de julio de 2018. C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, insumos o dispositivos médicos, de acuerdo con la terminación de la cédula de ciudadanía; autorizan a la Policía y a los inspectores municipales para exigir la identificación de las personas que transiten o permanezcan en espacios públicos y hacer cumplir las medidas señaladas, advirtiendo que su incumplimiento da lugar a las sanciones y multas previstas en la Ley 1801 de 2016.

2.4.2. Actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa:

El artículo 209 de la Constitución Política 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.

Los Decretos 087, 088 y 095 de 2020 fueron expedidos por el Alcalde de Zipaquirá en ejercicio de la función administrativa, específicamente en desarrollo de las facultades previstas en los artículos 314 y 315 (2) de la Constitución Política que lo designan como jefe de la administración local facultado para conservar el orden público en el municipio.

2.4.3. Actos administrativos expedidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción:

Con relación a este requisito, el Consejo de Estado en sentencia del 2 de junio de 2020, expedida en el proceso identificado con radicado n.º 11001-03-15-000-2020-01012-00 con ponencia del Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio señaló:

“En este punto se precisa que el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro en indicar que el control inmediato de legalidad solo procede frente a medidas de carácter general dictadas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, por lo que no caben dentro del estudio de este medio de control aquellas medidas de carácter general dictadas como desarrollo de decretos expedidos por el presidente en ejercicio de sus atribuciones con ocasión del estado de excepción, sino que tiene que ser en desarrollo de un decreto legislativo.

Por lo anterior, en este caso no se cumple con uno de los requisitos para ser estudiado bajo el control inmediato de legalidad, y en consecuencia el presente medio de control será declarado improcedente.”

En la misma línea, la Sala Plena de este Tribunal, en Sentencia del 8 de junio de 2020, proferida en el proceso identificado con radicado n.º 25000-23-15-000-2020-00282-00 con ponencia del Dr. Alfonso Sarmiento Castro, indicó que están excluidos de control

inmediato de legalidad los actos administrativos que:

“i) Fueron expedidos con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción, en el caso particular, Decreto Legislativo No. 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

ii) Aunque comportan el ejercicio de función administrativa y aluden en sus consideraciones a decretos legislativos, su contenido no desarrolla los estados de excepción.

iii) Fueron proferidos por las autoridades en virtud del poder extraordinario de policía con que cuentan los gobernadores y alcaldes, establecido en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)¹⁹, o en ejercicio de sus facultades generales ordinarias constitucionales o legales.”

En el caso que nos ocupa si bien los actos administrativos fueron expedidos en vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020²⁰, siguiendo la jurisprudencia citada se advierte que con estos no se desarrolla ningún decreto legislativo por cuanto el Alcalde del Municipio de Zipaquirá los expidió, según se indica en los propios actos, en ejercicio de las facultades previstas en la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 y Ley 1801 de 2016, y como desarrollo de los Decretos Ordinarios 418 y 457 de 2020, por medio de los cuales se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional.

Adicionalmente, conviene poner de presente que por auto del 26 de junio de 2020²¹, el Consejo de Estado con ponencia del Dr. Guillermo Sánchez Luque se abstuvo de realizar el control inmediato de legalidad del Decreto 457 de 2020 precisando que se trata de un decreto ordinario cuyo control de legalidad debe efectuarse a través del medio de control de nulidad simple.

Así las cosas, frente a los Decretos analizados es improcedente ejercer control inmediato de legalidad, y por ende, emitir pronunciamiento de fondo, por cuanto no desarrollan ningún decreto legislativo, pues, se reitera en sus consideraciones no aluden a ninguno de estos, su contenido no desarrolla las facultades extraordinarias dadas a los entes

¹⁹ “Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización.(...)”

Artículo 202. Competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad: Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores (...)”

²⁰ El estado de excepción estuvo vigente por el término de 30 días, es decir, entre el 17 de marzo de 2020 y el 16 de abril de 2020.

²¹ Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión n.º 26. Auto del 26 de junio de 2020. Proceso con radicado 11001031500020200261100. C.P. Guillermo Sánchez Luque.

territoriales en los decretos legislativos dictado en el estado de excepción, y finalmente se constata que fueron proferido por el alcalde en ejercicio de las competencias de las competencias ordinarias de policía, establecidas en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana - Ley 1801 de 2016, y demás facultades generales ordinarias referidas a esta materia.

Se deja constancia que, dadas las circunstancias de excepcionalidad, en la Sala Plena del 31 de marzo de 2020 se acordó que la respectiva providencia judicial sería firmada únicamente por el Ponente y la Presidenta del Tribunal, siendo que el acta de la Sala en la que se aprueba la decisión certifica los aspectos relacionados con la votación.

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

FALLA

PRIMERO.- DECLARAR IMPROCEDENTE el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD respecto de los Decretos 087 del 6 de abril de 2020, “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA TOQUE DE QUEDA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ, PARA EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 (CORONAVIRUS)*”, 088 del 8 de abril de 2020, “*POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 087 DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA TOQUE DE QUEDA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ, PARA EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 (CORONAVIRUS)” Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*” y 095 del 15 de abril de 2020, “*POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 088 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, proferidos por el Alcalde de Zipaquirá – Cundinamarca, conforme a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Por Secretaría de la Sección Cuarta, **PUBLICAR** la presente decisión en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca²² y en la página web de la Rama Judicial²³.

²² <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal--administrativo-de-cundinamarca/238>.

²³ En la sección denominada “Medidas COVID19”.

TERCERO.- Por Secretaría de la Sección Cuarta, **NOTIFICAR** esta decisión al Agente del Ministerio Público, Procurador II Judicial Administrativo 139 ante esta Corporación al correo electrónico namartinez@procuraduria.gov.co, y Alcalde del municipio de Zipaquirá - Cundinamarca al correo: oficinaasesorajuridica@zipaquira-cundinamarca.gov.co, el cual de acuerdo con la información visible en la página web del municipio, es el medio habilitado para recibir notificaciones judiciales, ello sin perjuicio de otras direcciones electrónicas contenidas en la base de datos de la Secretaría de la Sección Cuarta.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, loopy initial 'L' followed by 'A. R. M.' and a long horizontal stroke extending to the right.

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado Ponente

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, stylized initial 'A' followed by 'N. L.' and a long vertical stroke extending downwards.

AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta