

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA –SUBSECCIÓN A**

*Bogotá, D. C., dos (02 de abril de dos mil veinte (2020)*

**Magistrada Ponente:** **Dra. CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO**

*Tipo de controversia: Control Inmediato de Legalidad*  
*Expediente No.: 2020-00298-00*  
*Acto Administrativo: Decreto 26 de 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Quebradanegra (Cundinamarca)*

*Corresponde al Despacho pronunciarse sobre la admisión del estudio de legalidad del Decreto 26 de 24 de marzo de 2020 que fuese remitido a esta Corporación por el Alcalde Municipal de Quebradanegra (Cundinamarca) y repartido a este Despacho según acta de 28 de marzo de 2020 a fin de efectuar el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, que reza:*

**“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.”

*Así las cosas se hace necesario verificar como presupuesto legal, si el Decreto 26 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Quebradanegra (Cundinamarca) lo fue en desarrollo de la Emergencia Económica decretada el 17 de marzo de 2020.*

*En virtud de las facultades otorgadas por el Artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros a través del Decreto 417 de 17 de marzo pasado, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.*

*El artículo 20<sup>1</sup> de la Ley 1347 de 1994 “por la cual se regulan los estado de excepción en Colombia”, impone el control inmediato de legalidad frente a*

---

<sup>1</sup> **Artículo 20.** Control 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 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.

*las medidas que se tomen por las autoridades administrativas con base en los Decretos expedidos con ocasión de los estados de excepción, por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.*

*El municipio de Quebradanegra (Cundinamarca) remitió a esta Corporación diferentes Decretos entre ellos el No. 26 de 24 de marzo de 2020, que es del siguiente tenor literal:*

**"DECRETO N. 26  
MARZO 24 DE 2020**

**"POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE QUEBRADANEGRA"**

El Alcalde Municipal de Quebradanegra Cundinamarca, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Nacional, Ley 4 de 1991 (sic), el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 Ley 1551 de 2012, artículo 44 Ley 715 de 2001, artículo 2 Ley 1751 de 2015, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2001 parágrafo1, la Ley 1523 de 2012 artículo 2, el Decreto 1083 de 2015 y demás normas concordantes y,

**CONSIDERANDO**

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución política, las autoridades de la república están instituidas para proteger la todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al Presidente de la República como Jefe de Gobierno conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

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

(...)

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

Que el artículo 46 de la Constitución Política contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas. Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, precisó:

(...)

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

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

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

Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es atribución del presidente de la República: (i) ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley; (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; y (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia. Que de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016 se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, y señala como categorías jurídicas las siguientes: (i) Seguridad: garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional. (ii) Tranquilidad: lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. (iii) Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente y (iv) Salud Pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

Que la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir

del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 am) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).

Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República.

Que en el precitado Decreto 418 de 2020 se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del presidente de la República. Que mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 019 del 17 de marzo de 2020, Decreto 022 19 de marzo de 2020, y Decreto 024 del 22 de Marzo de 2020, se adoptaron medidas preventivas de restricción a la circulación, entre otras, toque de queda y otras medidas tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19. Que el Ministerio de Salud y Protección Social en su portal de la página oficial reporta al 22 de marzo de 2020, a las 8:00 a.m., que se han presentado 271.364 casos confirmados en el mundo, 11.252 muertes y 173 países con casos confirmados. Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tienen un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano, dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que por lo anterior, y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del Municipio de Quebradanegra, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.

En mérito de lo expuesto,

#### **DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO:** Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Quebradanegra, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en jurisdicción del Municipio de Quebradanegra, con las excepciones previstas en el artículo 2 del presente Decreto y las que se dispongan por el Gobierno Nacional.

**ARTÍCULO SEGUNDO. GARANTIAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO.** Para que el aislamiento preventivo obligatorio

garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.

(...)

**ARTÍCULO TERCERO. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES.** Prohíbese dentro del municipio Quebradanegra, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

**ARTÍCULO CUARTO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS.** La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

**ARTÍCULO QUINTO. VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. Dado en la Alcaldía Municipal de Quebradanegra a los veinticuatro (24) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020)."

*Así las cosas, el Decreto transcrito, no fue expedido en virtud del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Presidente de la República el 17 de marzo pasado, sino en ejercicio de las funciones que el Alcalde Municipal de Quebradanegra (Cundinamarca) tiene dadas por la Constitución y la Ley, ciñéndose a los Decretos 418, 420 y 457 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional en materia de orden público y en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 en razón a la pandemia originada por el Covid-19.*

*Es del caso señalar que los Decretos 418 y 420 de 18 de marzo de 2020 a que hace mención el mandatario de Quebradanegra (Cundinamarca) en los Actos Administrativos objeto de pronunciamiento, fueron expedidos por de Gobierno Nacional en ejercicio de funciones ordinarias dadas por la Constitución y la Ley al Presidente de la República como primera autoridad de Policía de la Nación.*

*Así por ejemplo el Decreto 418 de 2020 "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden publico" fue expedido por El Presidente La República Colombia, "en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial que le confiere numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 la Constitución Política Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 2016" y en él se dispuso que "La dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República."*

*En la misma fecha se expidió el Decreto 420 de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19" en el cual haciendo uso de "las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere 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, en concordancia con el Decreto 418*

de 2020" dictó instrucciones a los alcaldes y gobernadores en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y no, en el de la emergencia económica, social y ecológica declarada el 17 de marzo pasado.

*Este último Decreto fue derogado por el 427 de 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", en el cual nuevamente las competencias invocadas fueron ordinarias "las que le confiere 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" y en él se dispuso:*

**"Artículo 1.** Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

**Artículo 2.** Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.

**Artículo 3.** Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

*Según se transcribió en líneas precedentes, a voces de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, son las decisiones administrativas adoptadas con base en Decretos Legislativos dictados por el Gobierno Nacional en desarrollo de los estados de excepción, las que deben someterse a control automático de legalidad; y ni en las facultades anunciadas por el Alcalde de Quebradanegra en el decreto, ni en el cuerpo del mismo, se advierte que se haya expedido con ocasión de la Declaratoria de emergencia económica, social y ecológica efectuada por el Decreto 417 de 2020 y los únicos decretos que menciona, 418 y 457 de 2020 no son decretos legislativos expedidos en virtud del estado de excepción, sino decretos ordinarios en los cuales el Presidente de la República como autoridad de policía y responsable del orden público de la Nación, toma determinaciones de aislamiento social y restricción al consumo de bebidas embriagantes, entre otras.*

*Por lo anterior el Decreto 26 de 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde municipal de Quebradanegra (Cundinamarca), no es de aquellos respecto de los cuales corresponde a esta Corporación efectuar control inmediato de legalidad a la luz de los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011 y por tanto no se avocará su conocimiento.*

*Por lo anterior se,*

## **RESUELVE**

**PRIMERO. NO AVOCAR** el estudio del control inmediato de legalidad del Decreto 26 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Quebradanegra (Cundinamarca), por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** de la presente decisión al Alcalde Municipal de Quebradanegra (Cundinamarca), al Ministerio Público y comunicarla a la comunidad en general a través de portal web.

**TERCERO.** Ejecutoriada la presente providencia, **ARCHIVAR** el expediente previas las anotaciones del caso.

## **NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE**



**CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO**  
**MAGISTRADA**