



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Magistrado ponente: **ISRAEL SOLER PEDROZA**

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

AUTORIDAD: ALCALDÍA DE ZIPAQUIRÁ
RADICACIÓN: **ACUMULADOS:** 25000-23-15-000-2020-00415-00; 25000-23-15-000-2020-00826-00
OBJETO DE CONTROL: Decretos 080 del 24 de marzo 2020 y 090 del 8 de abril de 2020

TEMA: Control inmediato de legalidad. Decreto estado emergencia. **Aislamiento preventivo y demás medidas de orden público. Improcedente.**

I. ASUNTO

Procede la Sala a **ejercer el control inmediato de legalidad** de los **Decretos 080 del 24 de marzo de 2020 y 090 del 8 de abril de 2020**, expedidos por el Alcalde de Zipaquirá – Cundinamarca.

II. CONTENIDO DE LOS DECRETOS OBJETO DE CONTROL

Aclaración previa. Pronunciamiento especial sobre el Decreto 101 del 27 de abril de 2020.

En el auto que se avocó conocimiento, no se tuvo en cuenta este Decreto, porque no había sido allegado a la actuación. Sin embargo, por medio de auto del 5 de mayo de 2020, la Magistrada Nelly Villamizar de Peñaranda remitió por competencia dicho decreto, toda vez que modificó las medidas que había tomado el ente territorial a través de los Decretos 080 y 090, citados anteriormente.

A pesar de que respecto del Decreto mencionado no se había proferido auto avocando o no conocimiento, desde el 17 de junio del año en curso, fecha en la cual se registró el proyecto para su discusión en Sala Plena, se dispuso incluirlo para que fuese decidido su control de legalidad junto con los demás actos que se estudiarán en esta providencia.

Sin embargo, por decisión de la Sala, se determinó que en esta sentencia sólo se pueden analizar los Decretos 80 y 90, respecto de los cuales sí existe auto

avocando conocimiento. Por lo tanto, la decisión respecto del Decreto 101 se adoptará por auto, atendiendo al trámite consagrado en el artículo 185 de CPACA.

Para decidir el caso, se transcribe a continuación la Sala, los apartes destacables de cada Decreto objeto de estudio.

“Decreto 080 del 24 de marzo de 2020:

“POR EL CUAL SE PROHIBE EL CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES EN ESPACIOS ABIERTOS, ESPACIO PÚBLICO Y ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO EN EL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ CUNDINAMARCA”

“El alcalde del Municipio de Zipaquirá - Cundinamarca, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las establecidas en la Constitución Política; artículo 91, literal D, numeral 1, de la Ley 136 DE 1994; Decreto 457 de 2020, y

CONSIDERANDO:

“Que el Artículo segundo de la Constitución Nacional consagra 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. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

“Que de conformidad con lo establecido en los artículos 315, numeral 3 de la Constitución Política y 91, literal D, numeral 1 de la Ley 136 de 1994, es deber del alcalde y en general de toda la administración municipal servirle a la comunidad, garantizar la efectividad de sus derechos, velar por la protección de la vida y demás bienes de personas y tomar las medidas pertinentes y eficaces para atender y superar las situaciones de desastre, calamidad y emergencia que afectan a las personas residentes en este municipio”.

“Que el artículo 315 de la constitución Política señala como funciones del Alcalde Municipal, entre otras las siguientes”:

“2. Conservar el orden publico en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la Republica y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”.

“3. Dirigir la acción administrativa del municipio;...”

Que de otra parte el artículo 91 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, señala como atribución del alcalde:

B) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

...

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

...

PARÁGRAFO 1.- *La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales. Ver el Decreto Nacional 056 de 2009*

PARÁGRAFO 2.- *Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 52 de 1990, los alcaldes estarán obligados a informar a la oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio de Gobierno, los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad, con la especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo;*

“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 COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos”.

“Que el Presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en lo relacionado a la salud pública y a la crisis económica y social generada por la pandemia del “Coronavirus COVID-19”.

“Que el Gobierno Nacional, mediante Decreto 420 del 18 de Marzo de 2020, “imparte (n) instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”, derogado por el Decreto 457 de 2020”.

“Que el Departamento de Cundinamarca, expidió los Decretos No. 137 del 12 de marzo de 2020 y 140 del 16 de marzo de 2020, por medio de los cuales se declaró la alerta amarilla y la situación de calamidad pública en el Departamento, respectivamente; todo en torno a contener y generar las

herramientas administrativas necesarias para la contención, manejo y respuesta ante la crisis generada por la pandemia”.

“Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió resolución No. 00470 de fecha 20 de marzo de 2020, a través de la cual “adoptan medidas sanitarias obligatorias de aislamiento preventivo de personas adultas mayores en centros de larga estancia y cierre parcial de actividades de centros vida y centros día”.

“Que el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la Pandemia del Coronavirus COVID-19 Y EL MANTENIMIENTO DEL orden público y ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a todos los habitantes del país desde el próximo martes 24 de marzo a las 23:59 horas hasta el lunes 13 de abril a las 00:00 horas”

“Que según lo afirmó el Presidente de la República en su calidad de suprema autoridad administrativa y de policía: “la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio en todo el territorio nacional busca que, como sociedad, nos protejamos, garantizando el abastecimiento de alimentos, el acceso a los medicamentos, la adecuada prestación de los servicios públicos esenciales, así como de aquellos indispensables para el funcionamiento de la sociedad”.

“Que en el artículo sexto (6º) del mencionado decreto se ordena a los Alcaldes en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohibir en toda la jurisdicción del Municipio de Zipaquirá el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio”.

“Que mediante el Decreto 159 de 2020, en su artículo 1º el Departamento de Cundinamarca prohibió el consumo de bebidas alcohólicas en la jurisdicción del Departamento de Cundinamarca en espacios abiertos, espacio público y establecimiento de comercio desde la cero horas (00:00) del 25 de marzo de 2020 hasta las veintitrés horas y cincuenta y nueve minutos (23:59) del 12 de abril de 2020”.

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: PROHIBIR en toda la jurisdicción del Municipio de Zipaquirá el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, espacio público y establecimientos de comercio a partir de la entrada en vigencia del decreto nacional 457 de 2020, esto es 25 de marzo y hasta el domingo 12 de abril de 2020. (Negrillas y mayúsculas conforme al texto).

“ARTÍCULO SEGUNDO: COMUNICAR esta decisión a la Policía Nacional, a través del Comandante de la estación de Policía para que se dé cumplimiento a la medida impuesta”.

“ARTÍCULO TERCERO: COMUNICAR esta decisión a la Secretaría de Gobierno y a la Secretaría de Seguridad para que desplieguen conjuntamente con la Fuerza Pública las medidas tendientes a garantizar el cumplimiento de la medida”.

“ARTÍCULO CUARTO: IMPONER a los infractores que consuman bebidas en espacios abiertos y/o establecimientos de comercio, la sanción señalada en el artículo 91 de la ley 136 de 1994, modificada por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, consistente en multa de dos salarios legales mínimos mensuales, así como las demás previstas en el Código de Policía y Código Penal.”

“ARTÍCULO QUINTO: DEROGAR las disposiciones que sean contrarias, incluido el decreto municipal 017 de 17 de marzo de 2020”.

“ARTÍCULO SEXTO: ENVIAR copia del presente acto al Ministerio del interior”.

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Zipaquirá-Cundinamarca, a los veinticuatro (24) días del mes de marzo de 2020.

WILSON LEONAR GARCÍA FAJARDO
Alcalde de Zipaquirá”

“Decreto No. 090 del 8 de abril de 2020:

**“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 080 DE 2020
“POR EL CUAL SE PROHIBE EL CONSUMO DE BEBIDAS
EMBRIAGANTES EN ESPACIOS ABIERTOS, ESPACIO
PÚBLICO Y ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO EN EL
MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ CUNDINAMARCA”**

“(…)

“Que, según lo afirmó el presidente de la República en su calidad de suprema autoridad administrativa y de policía: “la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio en todo el territorio nacional “busca que, como sociedad, nos protejamos, garantizando el abastecimiento de alimentos, el acceso a los medicamentos, la adecuada prestación de los servicios públicos esenciales, así como de aquellos indispensables para el funcionamiento de la sociedad”.

“Que, en el artículo sexto (6°) Decreto 531 del 8 de abril de 2020, ordena a los alcaldes y gobernadores que, en el marco de sus competencia constitucionales y legales prohíban dentro de su circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio “a partir de las cero horas (00:00) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 27 de abril de 2020”.

“Que como quiera que la medida había sido adoptada hasta el doce (12) de abril de 2020, se hace necesario modificar el Decreto Municipal No. 080 de 2020”.

Con fundamento en lo expuesto,

DECRETA:

“ARTÍCULO PRIMERO: PROHIBIR en toda la jurisdicción del Municipio de Zipaquirá, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, espacio

público y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 27 de abril de 2020”. (Negrillas conforme al texto).

*“**ARTÍCULO SEGUNDO: COMUNICAR** esta decisión al comandante de Estación de Policía del Municipio de Zipaquirá, al comandante del Batallón Distrito Militar 47, al Personero Municipal, al Secretario de Gobierno, al Secretario de Seguridad y Convivencia Ciudadana, a los inspectores de policía, para lo de su competencia”.*

*“**ARTÍCULO TERCERO: IMPONER** a los infractores que consuman bebidas en espacios abiertos y/o establecimientos de comercio, la sanción señalada en el artículo 91 de la ley 136 de 1994, modificada por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, consistente en multa de dos salarios legales mínimos mensuales, así como las demás previstas en el Código de Policía y Código Penal”.*

*“**ARTÍCULO CUARTO: REMITIR** 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** (sic): El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación*

(...)”.

III. INTERVENCIONES.

- **Alcalde de Zipaquirá:** El burgomaestre del municipio se pronunció a favor de la legalidad del Decreto **080 del 24 de marzo de 2020**. Al respecto, indicó que este acto fue proferido de conformidad con la competencia que le confiere la Constitución y la Ley al Alcalde, para lo cual citó las disposiciones pertinentes.

Afirmó, que el Decreto cumple con los requisitos de forma, ya que por tratarse de un acto general, no requiere de un procedimiento especial para su expedición. Además, que cuenta con los elementos necesarios para ser analizado e identificado, tales como encabezado, fecha, motivación, alusión a la competencia, parte resolutive, derogatoria y vigencia, así como su firma. Agregó, que **fue publicado** en la página web del municipio, cumpliendo con la exigencia del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, y para ello allegó la constancia respectiva. Consultada la página web del municipio, se observa que esta actuación se llevó a cabo el 24 de marzo de 2020¹.

Puso de presente que el Decreto **guarda conexidad** con las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional, en especial, con el Decreto 457 de 2020, en el cual se dispuso que los Alcaldes y Gobernadores deben prohibir el consumo de

¹ <http://www.zipaquira-cundinamarca.gov.co/tema/normatividad> (consultado el 1º de junio de 2020).

alcohol en espacios públicos. Precisó, que esta es una medida que se considera necesaria y preferible sobre otras, para evitar la propagación del COVID, pues se busca que existan condiciones de higiene, así como el aislamiento social para evitar el contagio. Además, puntualizó que aunque es lesiva del derecho de gozar del espacio público y del ejercicio de actividad mercantil frente a algunos establecimientos de comercio, lo cierto es que se justifican tales limitaciones, teniendo en cuenta el fin que se persigue, que es buscar condiciones de orden público para proteger la salud de los ciudadanos del municipio.

- **Secretaría Jurídica del municipio:** La funcionaria se pronunció igualmente en pro de la legalidad del **Decreto 090 del 8 de abril de 2020**, exponiendo similares argumentos a los indicados anteriormente, presentados por el señor Alcalde.

En efecto, precisó que esa medida **guarda conexidad** con las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional, especialmente, con el Decreto 531 de 2020, mediante el cual se amplió el aislamiento (publicado en la página web del municipio)².

Finalmente, precisó que los mencionados Decretos fueron modificados por el **Decreto 101 del 27 de abril de 2020** (publicado en la página web del municipio)³.

Las demás entidades y los entes universitarios guardaron silencio.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La representante del Ministerio Público rindió su concepto en favor de la legalidad del **Decreto 080 del 24 de marzo de 2020**, para lo cual, luego de exponer un panorama general sobre los estados de excepción, la pandemia y los derechos fundamentales, los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional en el estado de emergencia, así como del mecanismo del control inmediato de legalidad, indicó que la medida asumida en dicho acto fue ampliada por medio de los Decretos 090 y 101 proferidos por el Alcalde de Zipaquirá, por lo cual recomendó su acumulación.

Afirmó, que respecto al **Decreto 080**, se configuró el fenómeno del **decaimiento del acto administrativo**, debido a que perdió vigencia, pero lo cierto es que se ajusta al ordenamiento jurídico, pues i) fue expedido por el funcionario competente; ii) cumple con los requisitos de forma; iii) es proporcional a la situación que pretende proteger, y iv) no vulnera el núcleo esencial de ningún derecho fundamental.

² Ibídem

³ Ibídem

V. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

1. Competencia

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

Esta regla tiene su concreción respecto a la competencia, en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, que indica que, a nivel territorial, la competencia le corresponde a los Tribunales Administrativos. En ese sentido, como se trata de un Decreto proferido por el Alcalde de Zipaquirá – Cundinamarca, entidad que hace parte de la Jurisdicción de esta Corporación, el Tribunal es competente para su control, no obstante lo cual, **se concluirá que en este caso es improcedente**, por las razones que pasan a explicarse.

2. El control inmediato de legalidad: Características.

El legislador instituyó la figura del **control inmediato de legalidad** (art. 20 Ley 137 de 1994 – Ley Estatutaria de Estados de Excepción LEEE, y arts. 136 y numeral 8 y 111 del CPACA), cuyos rasgos característicos fueron fijados por el Consejo de Estado en sentencia del 31 de mayo de 2011⁴. En dicho fallo se dijo que este control es i) jurisdiccional; ii) integral; iii) autónomo, automático e inmediato; iv) oficioso; v) hace tránsito a cosa juzgada relativa y vi) no es incompatible con los cauces procesales ordinarios que pueden usar los ciudadanos para cuestionar la legalidad de los actos administrativos.

De conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, **las medidas de carácter general** que sean dictadas por las autoridades de orden nacional y territorial, en ejercicio de la función administrativa y **como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De los actos de carácter nacional conocerá el consejo de Estado y de los territoriales, el Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 31 de mayo de 2011, rad. No. 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA). CP Gerardo Arenas Monsalve.

expidan. En ese orden de ideas, el legislador fue claro al expresar que este control solo puede efectuarse respecto de aquellos actos que cumplan con estas condiciones.

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

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

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

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

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

La parte Resolutiva del citado Decreto señala:

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

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

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

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

Bajo esos parámetros, con posterioridad a la declaratoria del estado de emergencia, el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos **en materia de orden público**. Se trae a colación el **Decreto Ordinario 418 de 2020**⁵, mediante el cual impartió instrucciones, y dijo que el manejo de esta materia, está en cabeza del Presidente de la República, y que las disposiciones que adopten los Gobernadores y Alcaldes, deben ser **coordinadas, y estar en concordancia con la instrucciones del presidente, y agregó, que esas medidas deben ser comunicadas inmediatamente al Ministerio del Interior**, y anunció sanciones para quien no las cumpla.

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

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

⁵ “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”.

En ese sentido, si se hace una lectura de los actos mencionados, se extrae que el fundamento legal que utilizó el Gobierno para su expedición, fue el numeral 4º del artículo 189⁶, así como los artículos 296⁷, 303⁸ y 315⁹ de la Constitución Política. Igualmente, el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, "*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*", que establece las facultades del Presidente de la República para la conservación del orden público en el territorio nacional, que señala también en el artículo 6 como categorías jurídicas de la convivencia, **la seguridad, la tranquilidad, el ambiente y la salud pública.**

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

4. Caso concreto

El Alcalde de **Zipaquirá**, por medio de los **Decretos 80 y 90, prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, espacio público y establecimientos de comercio**, y anunció algunas sanciones para quienes incumplan esas disposiciones, con miras a garantizar la medida del aislamiento preventivo decretada por el Gobierno Nacional en los Decretos 457 y 531 de 2020.

Los fundamentos para asumir esta determinación, que fue asumida en primer lugar por el Decreto 080, fueron i) los artículos 2º y 315.3 de la Constitución, iii) la Ley 136 de 1994; iii) el Decreto 417 de 2020 que declaró la emergencia

⁶ Artículo 189. "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado".

⁷ Artículo 296. "Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

⁸ Artículo 303. "En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento (...)".

⁹ Artículo 315. "Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (...)".

económica; iv) el Decreto 420 de 2020 en el cual el Gobierno impartió órdenes en materia de orden público; v) los Decretos 137 y 140 de 2020 proferidos por el Gobernador de Cundinamarca que declararon la alerta amarilla y la calamidad pública en el municipio, respectivamente y vi) el Decreto proferido por el Gobierno Central 457 de 2020, mediante el cual ordenó el aislamiento preventivo desde el 24 de marzo hasta el 13 de abril de 2020.

Por su parte, el Decreto 90, que prolongó la medida, invocó como fundamento el Decreto 457, mediante el cual se ordenó el primer aislamiento y el Decreto 531 expedidos por el Gobierno Nacional..

Así las cosas, los actos que se analizan, se fundamentan en algunas normas de carácter ordinario, y además, básicamente en los Decretos ordinarios proferidos por el Gobierno Nacional en materia de orden público, recordando que si bien es cierto hizo alusión también al Decreto 417 de 2020 proferido por el Gobierno Central, éste no regula ninguna materia en particular, sino que simplemente declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y los demás decretos base de las decisiones del Burgomaestre de Zipaquirá, **no tienen el carácter de legislativos**, sino de ordinarios, pues como se expuso, fueron expedidos en ejercicio de facultades ordinarias y por tal motivo, los mencionados actos administrativos, escapan al ámbito de control inmediato de legalidad del artículo 136 del CPACA.

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

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

VI. RESUELVE

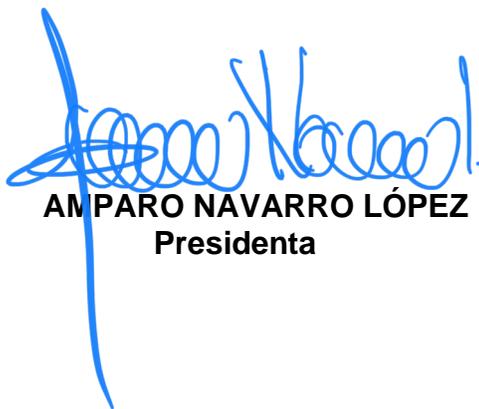
PRIMERO: DECLARAR QUE ES IMPROCEDENTE ejercer control inmediato de legalidad respecto de los **Decretos 080 del 24 de marzo 2020**, y **090 del 8 de abril de 2020**, proferidos por el Alcalde de Zipaquirá, por las razones expuestas en esta providencia.

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

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



ISRAEL SOLER PEDROZA
Magistrado



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta

Isp/jdag