



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

Bogotá D.C., quince (15) de junio de dos mil veintiuno (2021).

MAGISTRADO PONENTE	ALFONSO SARMIENTO CASTRO
MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACION	25000-23-15-000-2021-00517-00
ASUNTO	DECRETO No. 0025 DE 25 DE MAYO DE 2021
AUTORIDAD	ALCALDESA MUNICIPIO DE GUATAQUÍ

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -No avoca-

Resuelve el Tribunal, a través del Despacho sustanciador, sobre la viabilidad de asumir el Control Inmediato de Legalidad del Decreto 0025 de 25 de mayo de 2021, expedido por la alcaldesa del Municipio de Guataquí, Departamento de Cundinamarca, conforme lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

-. El 25 de mayo de 2021, la Alcaldía Municipal de Guataquí expidió el Decreto 0025, *“POR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO NO.189 DEL 25 DE MAYO DE 2021 EXPEDIDO POR LA GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, Y SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE ORDEN PÚBLICO PARA PREVENIR LA PROPAGACIÓN DEL COVID.19 EN EL TERRITORIO DEL MUNICIPIO DE GUATAQUÍ-CUNDINAMARCA Y SE ADOPTAN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS”*, cuya parte resolutive es del siguiente tenor:

“En mérito de lo expuesto la señora Alcaldesa Municipal de Guataquí-Cundinamarca

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: ADOPTAR el DECRETO No.189 de 25 de mayo de 2021 expedido por la Gobernación de Cundinamarca **POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS ORDEN PÚBLICO PARA PREVENIR LA PROPAGACIÓN DEL COVID-19 EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

ARTÍCULO SEGUNDO: ESTABLECER como medida policiva transitoria el TOQUE DE QUEDA Y como consecuencia se restringe la movilidad de las personas en la jurisdicción del Municipio de Guataquí-Cundinamarca en los siguientes días y horarios:

Miércoles 26 de mayo de 2021 inicia a las 11:59 pm y termina el jueves 27 de mayo de 2021 a las 5:00 am

Jueves 27 de mayo de 2021 Inicia a las 11:59 pm y termina el viernes 28 de mayo de 2021 a las 5:00 a.m.

Viernes 28 de mayo de 2021 inicia a las 11:59 pm y termina el sábado 29 de mayo de 2021 a las 5:00 am.

Sábado 29 de mayo de 2021 inicia a les 11:59 pm y termina el domingo 30 de mayo de 2021 a las 5:00 am

Domingo 30 de mayo de 2021 inicia a las 11:59 pm y termina el lunes 31 de mayo de 2021 a las 5.00 am.

PARÁGRAFO: Se exceptúan de esta medida:

a.- Menores de edad que deban asistir a terapias, urgencias médicas y en general cualquier situación encaminada a garantizar la protección de sus derechos fundamentales

b. Servidores públicos y personal cuyas, funciones o actividades estén relacionadas con la preservación del orden público organismos de emergencia y socorro del orden nacional departamental, municipal y similar

c.- Toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud.

d.- Los Trabajadores de farmacias debidamente certificados por su empleador.

e.- Trabajadores y vehículos dedicados a la adquisición, producción, transporte y abastecimiento de alimentos, productos farmacéuticos y productos de primera necesidad, esto incluye el almacenamiento y distribución para venta al público,

f- Miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Público Defensa Civil. Cruz Roja Defensoría del Diablo Cuerpo de Bomberos, Rema Judicial, organismos de socoro y Fiscalía General de la Nación

g. personal adscrito a empresas de vigilancia y seguridad privada

h - Personal de atención de emergencia médica y domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen

i - Distribuidores de medios de comunicación y periodistas debidamente acreditados

j - Movilización de enfermos pacientes y personal sanitario (médicos, enfermeros, personal administrativo de clínicas y hospitales) encargados de distribución de medicamentos a domicilios.

k- Movilización de mascotas por emergencia veterinaria.

l- Personal operativo y administrativo aeroportuario, pilotos, tripulantes y viajeros que tengan vuelos de salida o llegada desde o la ciudad BOGOTA, programados durante el periodo de la restricción, debidamente acreditados con el documento respectivo, tales como pasabordo físico o electrónico, tiquetes, etc. y que se desplacen desde o hacia los diferentes municipios de Cundinamarca.

m- Vehículos que presten el servicio de transporte público intermunicipal, limitándose al transporte de personas exceptuadas en el presente decreto.

n- Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte, los conductores, el personal administrativo y viajeros del servicio de transporte intermunicipal debidamente acreditados.

o- Personal de las empresas concesionarias o prestadoras de servicios públicos en el Departamento, debidamente acreditados y que se encuentren en desarrollo de su labor en este horario.

p- Todo tipo de carga y material necesario para garantizar la continuidad en la operación de los Servicios públicos asociados al sector energético e hidrocarburífero.

q.- Están autorizados para su movilización, vehículos de transporte de carga de animales vivos, víveres, de alimentos y bebidas, bienes perecederos, productos de aseo y suministros médicos, el transporte de productos agrícolas, materia prima e insumos para la producción industrial agropecuaria.

r. Se autoriza el tránsito de vehículos particulares únicamente en casos de emergencia.

s- La circulación de personas que laboren o presten sus servicios a empresas que no tienen solución de continuidad en sus actividades de producción y/o distribución. Para acreditar el encontrarse dentro de esta excepción, se deberá contar con la certificación emitida por el empleador y/o contratista en la que se establezca nombre completo del empleado o contratista, tipo y número de documento de identidad y el horario de ingreso y salida.

t.- Personal indispensable para la ejecución de obras públicas o civiles.

u- Expendio de bebidas alcohólicas por entrega a domicilio,

v la adquisición de forma presencial de bienes de primera necesidad.

ARTICULO SEGUNDO: *Durante los días 19 de mayo al 24 de mayo de 2021 el horario de funcionamiento de los Establecimientos Abiertos al Público será hasta las 10:00 PM sin excepción.*

Parágrafo: *No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes, ni el consumo en restaurantes, como tampoco su comercialización a través de plataformas digitales o domicilios. Los pilotos autorizados se mantienen vigente dentro de los horarios establecidos y aspectos aprobados por la Alcaldía Municipal de Guataquí.*

ARTICULO TERCERO: *No se autorizan los eventos de carácter público que impliquen aglomeraciones de personas.*

Parágrafo: *Se reforzará el control para evitar la realización de fiestas y reuniones en general.*

ARTÍCULO CUARTO *El incumplimiento a la orden de policía impartida en el presente decreto, dará lugar a las medidas correctivas contempladas en el parágrafo 2 del artículo 35 de la ley 1801 de 2016.*

ARTICULO QUINTO: ORDENAR *a las autoridades del Gobierno Municipal y a la Policía Nacional hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en la jurisdicción municipal y procederán a aplicar las normas previstas en el presente decreto, se deberá proceder a imponer las medidas correctivas de su competencia en concordancia con lo establecido en la Ley 1801 de 2016.*

ARTICULO SEXTO: *El presente acto administrativo, rige a partir de la fecha de expedición [...]” (Texto transcrito literalmente)*

- La autoridad municipal envió el acto administrativo de la referencia, con el fin de que se sometiera al eventual control inmediato de legalidad por este Tribunal, conforme al art. 136 del CPACA, cuyo conocimiento por acta individual de reparto del 28 de mayo del año en curso, se asignó al Despacho del magistrado ponente.

- El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, establece que las medidas de carácter general 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.

Asimismo, dispone que las autoridades competentes enviarán los actos administrativos que expidan, a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. En caso de no efectuar el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

- El artículo 151 del CPACA, numeral 14, determinó que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos, en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar de su expedición.

- Como antecedentes facticos y jurídicos tenemos que, el pasado 11 de marzo de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud -OMS- en rueda de prensa sobre COVID-19, anunció que el brote del virus se consideraba una pandemia ante *“los alarmantes niveles de propagación y gravedad, como por los alarmantes niveles de inacción”*¹.

- Atendiendo lo anterior, el Ministerio de Salud y de la Protección Social expidió la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, por la cual declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020». Además, ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus). Medida prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020, por medio de la Resolución 844 de 26 de mayo de 2020, luego hasta el 30 de noviembre de 2020, a través de la Resolución 1462 de 25 de agosto de 2020, se prorrogó hasta el 28 de febrero de 2021, a través de la Resolución 2230 del 27

¹ Información disponible en sitio web: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

de noviembre de 2020 se prorrogó hasta 28 de febrero de 2021, por medio de la Resolución 222 de 25 de febrero de 2021, se prorrogó hasta el 31 de mayo de 2021, finalmente a través de la Resolución 738 de 26 de mayo de 2021, se prorrogó hasta el 31 de agosto de 2021.

- Mediante Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró 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 su vigencia, ante el surgimiento de la pandemia COVID-19². Posteriormente, a través de Decreto 637 de 6 de mayo del año en curso, el Ejecutivo Nacional declaró un nuevo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, a partir de su vigencia.

- Seguidamente, el Presidente de la República, junto con los Ministros de Defensa y del Interior, expidió los Decretos 418 y 420 de 18 de marzo de 2020, a través de los cuales estableció el manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19. En virtud de ellos, las disposiciones en materia de orden público que expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales deberán estar previamente coordinadas con el Gobierno Nacional.

- Igualmente, a través de los Decretos 457 de 22 de marzo, 531 de 8 de abril, 536 de 11 de abril, 593 de 24 de abril, 636 de 6 de mayo de 2020, 749 de 28 de mayo de 2020 el cual se modificó mediante el Decreto 878 de 25 de junio de 2020, 990 de 9 de julio y 1076 de 28 de julio 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; y ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de toda la población en el territorio nacional, y a los gobernadores y alcaldes tomar las medidas necesarias para su cumplimiento.

- Posteriormente, el Gobierno Nacional mediante Decreto ordinario 1168 de 25 de agosto de 2020, dispuso el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable, medida prorrogada a través del Decreto 1297 de 29 de

²<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>.

septiembre de 2020 hasta el 1o de noviembre de la anualidad en curso, en virtud de la cual *“Todas las personas que permanezcan en el territorio nacional deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad de comportamiento del ciudadano en el espacio público para la disminución de la propagación de la pandemia y la disminución del contagio en las actividades cotidianas expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID - 19, adopte o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional, cumpliendo las medidas de aislamiento selectivo y propendiendo por el autoaislamiento”*. Posteriormente se expedieron los siguientes decretos: i) Decreto 039 de 14 de enero de 2021³; ii) Decreto 206 de 26 de febrero de 2021⁴; y, iii) Decreto 580 de 31 de mayo de 2021⁵, este último es el que se encuentra vigente.

II. CONSIDERACIONES

El Capítulo 6 de la Constitución Política, a través de los artículos 212, 213 y 215, instituyó los Estados de Excepción como una facultad especial del Presidente de la Republica para mediante la expedición de decretos legislativos afrontar circunstancias producidas por conflictos internacionales, grave perturbación del orden público, o amenaza del orden económico, social y ecológico del país.

A su vez, las normas superiores citadas establecieron para esos actos dos clases de control automático, uno de carácter político atribuido al Congreso, y otro de carácter constitucional o jurídico a cargo de la Corte Constitucional.

Así, el artículo 215 dispuso que el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando se presenten circunstancias que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, distintas a las establecidas en los artículos 212 y 213 de la misma normativa.

³ 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, y se decreta **el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable**

⁴ 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, se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y **la reactivación económica segura**

⁵ 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, se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura.

En ese orden, la Constitución Política atribuyó al Presidente de la República poder de policía en dos grados diferentes. Por una parte, un poder de policía normal u ordinario consagrado en el numeral 4° del artículo 189, según el cual corresponde al presidente “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”. Por otra parte, un poder de policía excepcional previsto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, para casos especiales de guerra exterior, conmoción interior y estados de emergencia, en los cuales se le habilita para establecer temporalmente una normalidad especial y restringir algunos derechos y garantías ciudadanas con medidas destinadas a conjurar, mitigar y enfrentar la situación específica que provocó esos casos.

De otro lado, la Carta Política también atribuyó a las autoridades territoriales, como los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, funciones para el cumplimiento de los servicios a cargo del Estado, artículos 285 y 286 Superiores. En particular a los gobernadores de los departamentos los investió como jefes de la administración seccional y agentes del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y la ejecución de la política económica general, artículo 303. Igualmente, les atribuyó la tarea de cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los decretos del Gobierno, entre otros, artículo 305 numeral 1.

En cuanto a los alcaldes municipales, los designó como jefes de la administración local, y también les atribuyó la función de cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los decretos del Gobierno, entre otros. (Artículos 314, 315 numeral 1). Sin perjuicio de lo anterior, la Carta especialmente encomendó a los alcaldes municipales conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y disposiciones que reciba del Presidente de la República y el respectivo gobernador, como primera autoridad de policía, Artículo 315 numeral 2.

Por su parte, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), en los artículos 14 y 202, estableció poderes extraordinarios de policía en cabeza de las autoridades departamentales y municipales, durante situaciones que puedan afectar gravemente a la población civil, para evitar la extensión de sus efectos. Las medidas adoptadas en virtud de esas

competencias no son susceptibles de control inmediato de legalidad porque provienen de una ley ordinaria.

Bajo el contexto anunciado, observa el Despacho que el artículo 136 del CPACA facultó a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para ejercer el control inmediato de legalidad sobre las medidas de carácter general proferidas por las autoridades territoriales o nacionales, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción. Distribuyó esta competencia entre el Consejo de Estado, cuando se trate de actos emitidos por autoridades del orden nacional, y los Tribunales Administrativos, cuando las emisoras del acto sean autoridades del orden departamental, municipal o distrital.

En relación con la procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala Plena del H. Consejo de Estado consideró en su oportunidad, lo siguiente:

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.”⁶*

De lo anterior infiere el Despacho que se entienden como excluidos del control inmediato de legalidad los actos administrativos que:

- i) Fueron expedidos por las autoridades territoriales y locales con antelación o posterioridad a la vigencia de la declaratoria de los Estados de Excepción efectuada por el Presidente de la República, conforme a lo previsto en los artículos 212 a 215 de la Constitución Política.
- ii) Poseen un contenido de carácter particular y subjetivo, aunque comportan ejercicio de función administrativa no desarrollan ningún Estado de Excepción vigente al tiempo de su expedición.

⁶ La anterior posición fue reiterada por la Sección Primera de la Alta Corporación en sentencia del 26 de septiembre 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

iii) Fueron proferidos por las autoridades territoriales y locales en ejercicio de las facultades extraordinarias de policía atribuidas a gobernadores y alcaldes en virtud de leyes ordinarias, como por ejemplo, los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)⁷ .

Descendiendo al caso concreto encuentra el Despacho que la alcaldesa Municipal de Guataquí expidió el Decreto No. 025 de 25 de mayo de 2021 “*POR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO NO.189 DEL 25 DE MAYO DE 2021 EXPEDIDO POR LA GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, Y SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE ORDEN PÚBLICO PARA PREVENIR LA PROPAGACIÓN DEL COVID.19 EN EL TERRITORIO DEL MUNICIPIO DE GUATAQUI-CUNDINAMARCA Y SE ADOPTAN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS*”

Revisado el contenido formal del Decreto municipal examinado encuentra el Despacho que, su encabezado invocó como fundamento normativo las siguientes disposiciones: artículo 315 numeral 1° de la Constitución Política, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, Ley 9 de 1979, artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, normas de las cuales dedujo su competencia como máxima autoridad administrativa y de policía del municipio, encargada del mantenimiento del orden público en el área de su territorio.

Asimismo, el Gobierno Nacional mediante Decreto 1550 de 28 de noviembre de 2020, modificó y prorrogó las medidas del Decreto 1168 de 25 de agosto 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 y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable*”, y, por Decreto ordinario 039 de 14 de enero de 2021, prorrogó la vigencia de la medida hasta las cero (0) horas del 1° de marzo de la calenda en curso.

⁷⁴Artículo 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 (...)”

Atendiendo lo anotado, se tiene que el acto administrativo en control de legalidad en primer lugar está dando cumplimiento al Decreto 189 del 25 de mayo de 2021, expedido por la Gobernación de Cundinamarca, en virtud del cual, se adoptaron medidas para restringir la movilidad en el departamento, con la finalidad de mitigar los contagios del COVID-19.

Al advertir el Despacho que el Decreto 025 de 25 de mayo de 2021, esta dando cumplimiento al Decreto 189 del 25 de mayo de 2021, se procedió a verificar en el sistema de consulta de procesos del Tribunal, se determinó que no figuraba ninguna radicación relacionada con envío del referido acto administrativo a esta Corporación para el susceptible control inmediato de legalidad.

-. Con el propósito de verificar el contenido del Decreto departamental, oficiosamente se buscó en la página oficial de la Gobernación de Cundinamarca⁸ y se encontró que el 25 mayo de 2021, el Gobernador del departamento profirió el Decreto 189 “*POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE ORDEN PÚBLICO PARA PREVENIR LA PROPAGACIÓN DEL COVID-19 EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA*”⁹, cuya parte considerativa en síntesis invoca las siguientes facultades: i) el artículo 2 de la Constitución Nacional; ii) Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social; iii) Decreto 418 de 18 de marzo de 2020; y, iv) los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016. En la parte resolutive se decretó:

[...] En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. *Restringir la movilidad de personas y vehículos en todos los municipios de la jurisdicción del Departamento en las siguientes fechas y horarios:*

INICIA			TERMINA		
	Fecha	Hora		Fecha	Hora
Martes	25 de mayo de 2021	11:59 p.m.	Miércoles	26 de mayo de 2021	5:00 a.m.
Miércoles	26 de mayo de 2021	11:59 p.m.	Jueves	27 de mayo de 2021	5:00 a.m.
Jueves	27 de mayo de 2021	11:59 p.m.	Viernes	28 de mayo de 2021	5:00 a.m.
Viernes	28 de mayo de 2021	11:59 p.m.	Sábado	29 de mayo de 2021	5:00 a.m.
Sábado	29 de mayo de 2021	11:59 p.m.	Domingo	30 de mayo de 2021	5:00 a.m.
Domingo	30 de mayo de 2021	11:59 p.m.	Lunes	31 de mayo de 2021	5:00 a.m.

PARÁGRAFO PRIMERO. *Se exceptúan de esta medida:*

a) *Menores de edad que deban asistir a terapias, urgencias médicas y en general*

⁸<http://www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/2a9aadd2df6c4b35808a7eae60594761/Decreto.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nCCaLps&CVID=nCCaLps&CVID=nCCaLps>. Consultado el 11 de junio de 2021

⁹ Para expedir este acto administrativo se invocaron las siguientes normas: “[...] En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 303, los numerales 10 y 2o del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia [...])”

cualquier situación encaminada a garantizar la protección de sus derechos fundamentales.

b) Servidores públicos y personal cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la preservación del orden público, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental, municipal y similares.

c) Toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud.

d) Los trabajadores de farmacias, debidamente certificados por su empleador.

e) Trabajadores y vehículos dedicados a la adquisición, producción, transporte y abastecimiento de alimentos, productos farmacéuticos y productos de primera necesidad, esto incluye el almacenamiento y distribución para venta al público

f) Comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico, por entrega a domicilio.

g) Miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del pueblo, Cuerpo de Bomberos, Rama Judicial, organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación.

h) Personal adscrito a empresas de vigilancia y seguridad privada.

i) Personal de atención de emergencia médica y domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen,

j) Distribuidores de medios de comunicación y periodistas debidamente acreditados.

k) Movilización de enfermos, pacientes y personal sanitario (médicos, enfermeros, personal administrativo de clínicas y hospitales); encargados de la distribución de medicamentos a domicilio, gases medicinales y servicios funerarios.

l) Movilización de mascotas por emergencia veterinaria.

m) Personal operativo y administrativo aeroportuario, pilotos, tripulantes y viajeros que tengan vuelos de salida o llegada desde o a la ciudad de Bogotá, programados durante el periodo de la restricción, debidamente acreditados con el documento respectivo, tales como pasabordo físico o electrónico, tiquetes, etc., y que se desplacen desde o hacia los diferentes municipios de Cundinamarca.

n) Vehículos que presten el servicio de transporte público intermunicipal, limitándose al transporte de personas exceptuadas en el presente decreto.

o) Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte, los conductores, el personal administrativo y viajeros del servicio de transporte intermunicipal, debidamente acreditados.

p) Personal de las empresas concesionarias o prestadoras de servicios públicos en el Departamento, debidamente acreditados y que se encuentren en desarrollo de su labor en este horario

q) Todo tipo de carga y material necesario para garantizar la continuidad en la operación de los servicios públicos asociados al sector energético e hidrocarburífero.

r) Están autorizados para su movilización, vehículos de transporte de carga de animales vivos, víveres, de alimentos y bebidas, bienes perecederos, productos de aseo y suministros médicos, el transporte de productos agrícolas, materia prima e insumos para la producción industrial y agropecuaria.

s) Se autoriza el tránsito de vehículos particulares únicamente en casos de emergencia.

t) La circulación de personas que laboren o presten sus servicios a empresas que no tienen solución de continuidad en sus actividades de producción y/o distribución. Para acreditar el encontrarse dentro de esta excepción, se deberá contar con certificación emitida por el empleador y/o contratante en la que se establezca nombre completo del empleado o contratista, tipo y número de documento de identidad y el horario de ingreso y salida.

u) Personal indispensable para la ejecución de obras públicas o civiles.

v) Expendio de bebidas alcohólicas por entrega a domicilio.

w) La adquisición de forma presencial de bienes de primera necesidad.

ARTÍCULO SEGUNDO. Los alcaldes municipales podrán establecer y reglamentar la medida de pico y cédula o pico y género aplicable en el lapso comprendido entre el 25 y el 31 de mayo de 2021, a los habitantes, residentes y transeúntes de su respectiva jurisdicción, para el ingreso a establecimientos de comercio, entidades del sector financiero, etc.

PARÁGRAFO PRIMERO. En todo caso, se deberán respetar los protocolos y límite de aforo establecidos en las Resoluciones 1459 y 749 de 2020 expedidas por el Ministro de Salud y Protección Social.

PARÁGRAFO SEGUNDO. La medida adoptada no podrá cobijar a los hoteles, establecimientos de la industria gastronómica y parques. En todo caso en desarrollo de esas actividades se deberán respetar los protocolos de bioseguridad y límite de aforo

establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

ARTÍCULO TERCERO. *Las autoridades de tránsito deberán realizar operativos de control de aforo en vehículos que presten el servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros, el cual no puede exceder del 70% de la capacidad del vehículo, los cuales deberán ser realizados en las vías públicas, terminales de transporte y centros de despacho.*

ARTÍCULO CUARTO. *El incumplimiento a las órdenes de policía impartidas en el presente Decreto, dará lugar a las medidas correctivas contempladas en el parágrafo 2o del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016.*

ARTÍCULO QUINTO. *Los alcaldes municipales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales deberán adoptar las medidas necesarias para dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, así como a las medidas dispuestas en las Resoluciones 1459 y 749 de 2020 y 222 del 25 de febrero de 2021, todas emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

ARTÍCULO SEXTO. *El presente decreto rige a partir de su expedición. [...]” (Subrayado fuera de texto)*

Con fundamento en lo anterior, la alcaldesa del Municipio de Guataquí, adoptó la medida de restricción de la movilidad de personas y vehículos desde el 26 de mayo de 2021¹⁰, y tuvo en cuenta la mayoría de las excepciones¹¹ establecidas en el Decreto departamental.

Por otro parte, precisa el Despacho que el Decreto municipal 0025 de 25 de mayo de 2021, expedido por la alcaldesa de Guataquí, a pesar de su contenido general y eventual afectación de garantías constitucionales, como la libre circulación y movilidad de las personas, entre otros, tuvo como fundamento jurídico, de un lado, los poderes extraordinarios de policía otorgados a los alcaldes municipales por la Ley 1801 de 2016, (artículos 14 y 202), en estado de normalidad, para cuyo ejercicio son autónomos y no dependen de la declaratoria de un Estado de Excepción.

De otro lado, el acto administrativo objeto de estudio también se sustentó en: **i)** la Resolución 222 del 27 de noviembre de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, en virtud de la cual se prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 31 de mayo de 2021; y, **ii)** el Decreto 418 de 2020 expedido por el

¹⁰ En el Decreto 189 del 25 de mayo de 2021 se estableció que la medida empezaba desde el 25 de mayo de 2021.

¹¹ En el Decreto 189 del 25 de mayo de 2021 se establecieron las siguientes excepciones, que no fueron transcritas en el acto administrativo en control inmediato de legalidad:

“f) Comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico [...]
k)[...] gases medicinales y servicios funerarios[...].”

Ministerio del Interior, mediante el cual se adoptan medidas en materia de orden público¹²

Entonces, para el Despacho es forzoso concluir que el acto administrativo objeto de revisión formal inicial, Decreto Municipal 0025 de 25 de mayo de 2021, no es susceptible de control jurisdiccional bajo la égida del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA. No obstante, haber sido expedido por la Alcaldesa del Municipio de Guataquí en ejercicio de sus funciones administrativas, con efectos generales para su cumplimiento dirigidos a la población de su comprensión territorial, no desarrolló ninguno de los Decretos Legislativos por medio de los cuales el Presidente de la República declaró el Estado de Excepción Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por causa de la pandemia COVID-19 (Decretos Nos, 417 y 637 de 2020).

Además, el Decreto municipal analizado tampoco invocó alguno de los demás decretos legislativos expedidos con fundamento o para desarrollar las mencionadas declaratorias dirigidas a conjurar la crisis sanitaria, máxime cuando para la fecha de su emisión no se encontraba en vigor ningún Estado de Excepción.

Por ende, estima el Despacho que el Decreto municipal cumple con los requisitos contemplados en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 numeral 14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, que habiliten el ejercicio del control inmediato de legalidad por esta Corporación, medio de carácter especial y fines específicos, en tanto procede de manera automática y oficiosa con el propósito de preservar exclusivamente el objetivo y superar la situación de carácter excepcional que motivó la declaratoria de Decretos Legislativos por el Ejecutivo.

Sin perjuicio de lo anterior, advierte el Despacho que esta decisión de no avocar conocimiento del Decreto 0025 de 25 de mayo de 2021, expedido por la alcaldesa del Municipio de Guataquí, por vía del control inmediato de legalidad previsto en

¹² ARTÍCULO 1. Dirección del orden público. La dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del 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.

ARTÍCULO 2. Aplicación de las instrucciones en materia de orden público del presidente de la República. Las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la República en materia de orden público, 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, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

PARÁGRAFO 1: Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

el artículo 136 del CPACA, tomada en este evento, carece de la consecuencia jurídica de sustraerlo del control judicial ordinario de legalidad como actos administrativos. Así lo precisó la Sala Plena del Consejo de Estado al sostener que incluso en los eventos que se analice la legalidad del acto a la luz del control inmediato de legalidad, esta circunstancia no lo reviste de intangibilidad jurídica ni impide su enjuiciamiento por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a través de los medios legales de control ordinarios establecidos¹³.

En consecuencia, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del Decreto 0025 de 25 de mayo de 2021 respectivamente, emitidos por la alcaldesa del Municipio de Guataquí (Cundinamarca), a través del medio de control inmediato de legalidad, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notificar personalmente, por correo electrónico, la presente decisión, a la alcaldesa de Guataquí y al Agente del Ministerio Público asignado a este asunto, a través de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación.

TERCERO: Ordenar la publicación de esta providencia en el portal web o página electrónica de la Rama Judicial, en el *link* asignado para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; y comunicar por escrito a la Secretaria General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca anexando copia del presente auto.

CUARTO: En firme este auto, **REMÍTASE** la totalidad de la actuación a la Secretaría General del Tribunal para su archivo definitivo y constancias del caso, mediante oficio, dejando copia de esta en la Secretaría de la Sección Tercera.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ALFONSO SARMIENTO CASTRO
Magistrado

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Consejero Ponente: Rafael Ostau De Lafont Pianeta. Número único de radicación 11001 03 15 000 2010 00347 00.