



**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 APULO  
**RADICACIÓN:** 25000-23-15-000-2020-01519-00  
**OBJETO DE CONTROL:** **Decreto 036 del 29 de abril de 2020**  
**TEMA:** Control inmediato de legalidad, Decreto estado de emergencia. Aislamiento preventivo y demás medidas de orden público.

**I. ASUNTO**

Procede la Sala a decidir si se ejerce **el control inmediato de legalidad** del **Decreto 036 del 29 de abril de 2020**, expedido por la Alcaldesa de Apulo - Cundinamarca.

**II. CONTENIDO DE DECRETO OBJETO DE CONTROL**

**"DECRETO No.036 DE 2020**  
**(29 de abril)**

**"POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN PARA LA CONTENCIÓN DE PROPAGACIÓN DEL COYID-19, SE DECRETA TOQUE DE QUEDA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

*La Alcaldesa Municipal de Apulo, Cundinamarca, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales en especial las conferidas por el artículo 315 numeral 2° de la Constitución Política, artículo 93 de la Ley 136 de 1994, artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y demás normas concordantes, y,*

**CONSIDERANDO**

*1. Que de conformidad con el inciso segundo del artículo 2' de la Constitución Política (...) 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, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (...)."*

*2. Que el artículo 24 constitucional establece como derecho fundamental el circular libremente por el territorio nacional con las limitaciones que la ley establezca. En ese sentido, el mencionado derecho no es absoluto, pues sobre el mismo pueden existir restricciones.*

*Sobre la materia, la jurisprudencia del máximo Tribunal Constitucional señala que "El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero solo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la*

*seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad racionalidad proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a los principios, valores, derechos y deberes constitucionales".*

*3.- Que siguiendo con la normativa constitucional, los artículos 314 y 315 superiores establecen que en cada municipio habrá un Alcalde, jefe de la Administración local y Representante Legal del Municipio, teniendo como atribuciones, entre otras, las siguientes:*

*1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*

*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.*

*4. Que de conformidad con el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, le corresponde al Alcalde conservar el orden público del municipio\_ En tal sentido, tiene las siguientes funciones:*

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

*a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;  
19 Decretar el toque de queda;*

*b) Decretar el toque de queda*

*c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes; (,,)".*

*5.- Que los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana - Ley 1801 de 2016- otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean éstas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras. El texto de las normas mencionadas es el siguiente:*

*(...)*

*Que el artículo 2.8.8.1.4.30 del Decreto 780 de 2016, en relación con las atribuciones policivas de las autoridades sanitarias establece que "para efectos de la vigilancia y cumplimiento de las normas y la imposición de medidas y sanciones de que trata este. Capítulo, las autoridades sanitarias competentes en cada caso serán consideradas como de policía de conformidad con la normatividad vigente. Parágrafo. Las autoridades de policía del orden nacional, departamental, distrital y municipal prestarán toda su colaboración a las autoridades sanitarias en orden al cumplimiento de sus funciones".*

*Que es de conocimiento público los efectos que a nivel mundial viene provocando el brote del coronavirus (COV1D-19), razón por la cual la Organización Mundial de la Salud -OMS- el 11 de marzo de 2020, ante la situación epidemiológica, declaró la pandemia mundial, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión. En tal virtud,*

*se hace necesario recordar a la comunidad en general, que la propagación de este virus puede frenarse considerablemente si se aplican medidas firmes de contención y control.*

*Que por medio de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaro en todo el territorio nacional la emergencia sanitaria y se adoptaron otras medidas por causa del coronavirus.*

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

*Que el Ministerio del Interior, expidió el Decreto No. 418 de 18 de marzo de 2020 "por medio del cual se dictan medidas transitoria para expedir normas en materia de orden público".*

*Seguidamente, el Ministerio del Interior profirió el Decreto No\_ 420 del 18 de marzo de 2020, "Por el cual se importen instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19".*

*Que en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República mediante Decreto 417 de 2020, fue proferido el Decreto Ley 457 de 22 de marzo de 2020, a través del cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 y el mantenimiento del orden público, decretándose la cuarentena total del 25 de marzo al 13 de abril de la presente anualidad.*

*Posteriormente, mediante Decreto 531 de 8 de abril de 2020, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero (00:00) horas del 13 de abril de 2020 hasta las cero (00:00) horas del 27 de abril de 2020.*

*Que mediante Decreto 593 de 24 de abril de 2020, el Presidente de la República, con fundamento en las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la vida y la salud, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID- 9 ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia a partir de las cero (00:00) horas del 27 de abril de 2020 hasta las cero (00:00) horas del 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el virus mencionado, limitando de manera total la libre circulación de las personas y vehículos en el Territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del Decreto 593 de 2020.*

*Que en el transcurso del aislamiento obligatorio, se ha evidenciado que las familias no han respetado la orden nacional de aislamiento, encontrando que la totalidad de los miembros de las familias salen con la excusa de abastecerse.*

*Que siendo necesaria la prevención de las consecuencias negativas de la pandemia, es racional y proporcional decretar el toque de queda en todo el territorio del Municipio de Apulo, con el fin de evitar el contagio y la propagación del virus\_ En ese sentido, se restringirá la permanencia o circulación de personas en parques, calles, plazas, vías, avenidas, andenes, vías peatonales, vías vehiculares y los demás lugares que se consideren espacio público de lunes a viernes de cinco de la tarde (5 p.m.) a cinco de la mañana (5 am.) y los sábados y domingos todo el día.*

*Que teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario modificar la medida de pico y cédula establecida en el Decreto 033 de 13 de abril de 2020, pues los fines de semana únicamente los establecimientos de comercio podrán prestar el servicio a domicilio.*

*En mérito de lo expuesto, la Alcaldesa de Apulo,*

**DECRETA**

**ARTICULO PRIMERO.-** **DECRETAR** toque de queda en todo el territorio del Municipio de Apulo, con el fin de evitar el contagio y la propagación del coronavirus (COVID-19), restringiendo la permanencia o circulación de personas en parques, calles, plazas, vías, avenidas, andenes, vías peatonales, vías vehiculares y los demás lugares que se consideren espacio público en los siguientes horarios:

**a) De lunes a viernes de cinco de la tarde (5 pm) a cinco de la mañana (5 am)**

**b) Sábados y domingos todo el día.**

**Parágrafo Primero.-** Se mantienen las excepciones del artículo 3 del Decreto Nacional 593 de 24 de abril de 2020, durante el toque de queda. No se requiere de ningún tipo de autorización o certificación por parte de la Administración Municipal, para los ciudadanos que se establecen como excepciones para permitir el derecho de circulación en los casos y actividades de las 41 excepciones allí contempladas.

**Parágrafo Segundo.-** Se garantiza al personal médico y del sector salud la libre locomoción para el pleno ejercicio de la prestación del servicio de salud, con la aclaración que deben estar debidamente certificados o identificados por la entidades públicas o privadas debidamente constituidas.

**Parágrafo Tercero.-** Teniendo en cuenta que el Concejo Municipal de Apulo, Cundinamarca, en el mes de mayo de la presente anualidad llevará a cabo el segundo periodo de sesiones ordinarias, se hace necesario permitir la circulación de los miembros de la mencionada Corporación única y exclusivamente para que asistan a las reuniones programadas dentro del horario y fechas establecidas.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** **FIJAR como horario** de cierre de los establecimientos de comercio de abastecimiento, almacenamiento, distribución y venta al por mayor o al detal de víveres, alimentos, bebidas, productos de aseo, suministros médicos, y productos de primera necesidad, las 5 pm,

**Parágrafo.-** Los establecimientos de productos farmacéuticos podrán tener horario extendido.

**ARTÍCULO TERCERO.-** **PICO Y CÉDULA.** Se establece el pico y cedula de lunes a viernes, permitiendo la salida de una sola persona mayor de edad por núcleo familiar para que pueda realizar la compra de los productos de primera necesidad, teniendo en cuenta el último dígito de su número de cédula de ciudadanía, así:

(Realizó una tabla por cada día para los horarios del pico y cédula).

**Parágrafo:** La persona designada por núcleo familiar estará en la obligación de portar la cédula de ciudadanía original y exhibirla para acceder a los establecimientos proveedores de bienes y servicios.

**ARTÍCULO CUARTO.-** Exhortar a los establecimientos proveedores de bienes y servicios para que permitan el ingreso a sus instalaciones y la adquisición de bienes y servicios, únicamente a quienes cumplan con la medida de pico y cédula.

**Parágrafo Primero.-** Para garantizar el cumplimiento de la medida, los establecimientos exigirán la exhibición de la cédula de ciudadanía original.

**Parágrafo Segundo.-** Los establecimientos prestadores de bienes y servicios serán los garantes de la aplicación de la medida, so pena de la imposición de las sanciones correctivas establecidas en la legislación.

**ARTÍCULO QUINTO.-** Ordenar a la Policía Nacional y al Ejército Nacional de Colombia que se encuentran en servicio dentro del perímetro del municipio, hacer los controles en los establecimientos de comercio y vías públicas, con el fin de garantizar el cumplimiento de los Decretos emitidos por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal.

**ARTÍCULO SEXTO.-** La inobservancia o violación de las medidas preventivas de que trata el presente Decreto, dará lugar a la aplicación de las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal, 2.8.814.21 del Decreto 780 de 2016 y la Ley 1801 de 2016.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.- VIGENCIA Y DEROGATORIA.** El presente decreto rige a partir de su publicación y hasta el 11 de mayo de 2020 y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

### **PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE, Y CÚMPLASE**

Dado en el Despacho de la Alcaldía del Municipio de Apulo, Cundinamarca, a los veintinueve (29) días del **abril** de dos mil veinte (2020).

**MARIBEL ROCÍO HERNÁNDEZ VANEGAS**  
Alcaldesa Municipal

### **III. INTERVENCIONES DE LA CIUDADANÍA.**

La Alcaldía de Apulo, así como los entes universitarios, no efectuaron ningún pronunciamiento.

### **IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

La representante del Ministerio Público considera que el acto bajo estudio **no es susceptible de control inmediato de legalidad**, toda vez que no desarrolló ningún Decreto Legislativo proferido por el Gobierno Nacional. Precisa, que aunque se hayan puesto de presente los decretos que han decretado el aislamiento preventivo a nivel nacional, lo cierto es que estos no tienen carácter de legislativos, sino de ordinarios, pues fueron expedidos con base en la facultad ordinaria que el artículo 189.4 de la Constitución le otorga al Presidente en materia de orden público.

En esa misma línea, indicó que si bien es cierto el acto se expidió con posterioridad al Decreto 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia, lo cierto es que la Alcaldesa decidió establecer las medidas de orden público en ejercicio de facultades ordinarias que le otorga el ordenamiento. Por tal motivo, considera que no es susceptible de este control, sin perjuicio de que se pueda demandar por las vías ordinarias.

## 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 en el presente asunto se trata de un Decreto proferidos por el Alcalde de Apulo – Cundinamarca, entidad que hace parte de la Jurisdicción de esta Corporación, el Tribunal, por esta razón, 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 2011<sup>1</sup>. 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 del lugar donde se 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.

---

<sup>1</sup> 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.

### **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 resolutive 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 otros decretos, con fundamento en las normas del estado de excepción, e igualmente otros, **haciendo uso de potestades ordinarias**, donde desarrolla determinadas materias.

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**<sup>2</sup>, 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 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, a su vez, 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.

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 189<sup>3</sup>, así como los artículos 296<sup>4</sup>, 303<sup>5</sup> y 315<sup>6</sup> de la Constitución Política.

---

<sup>2</sup> “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”.

<sup>3</sup> 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".

<sup>4</sup> 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



Igualmente, el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”, 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, tranquilidad, ambiente y la salud pública**.

De hecho, el Consejo de Estado aprehendió para control inmediato de legalidad de manera oficiosa respecto del **Decreto 457 de 2020** que decretó el primer aislamiento y precisó que escapa a este trámite, ya que se trata de un Decreto ordinario, pues fue expedido por el Presidente en ejercicio de facultades de dicha naturaleza. La Sala destaca lo siguiente de lo expuesto por el Alto Tribunal:

*“3. Al expedir el Decreto n°. 457 de 2020 el Gobierno Nacional invocó las facultades ordinarias previstas en los artículos 189.4, 303, 315 CN y 199 de la Ley 1801 de 2016. En cuanto a sus formalidades, el decreto también tiene carácter ordinario, pues está firmado por el Presidente de la República y los ministros de los sectores de la Administración a los que incuben las medidas adoptadas. De modo que, por el órgano, las facultades en que se sustenta y la forma, **el decreto tiene carácter ordinario**”.* (Resalta la Sala).

*“El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto n°. 457 de 2020 de manera reiterada . A su vez, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto n°. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, advirtió que el control de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad”.*

*“(...)”*

*“5. Aunque el Consejo de Estado tiene competencia para fiscalizar el Decreto n°. 457 de 2020 vía una demanda de cualquier persona, **este acto no es susceptible del control inmediato de legalidad, porque no se expidió como una medida de carácter general, en cumplimiento de la función administrativa y como desarrollo de un decreto legislativo. Como se trata de un decreto ordinario, frente al que procede el medio de control de simple nulidad, de conformidad con el artículo 137 del CPACA, cualquier persona puede cuestionar su legalidad**”<sup>7</sup>.* (Resalta la Sala).

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**

---

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”.

<sup>5</sup> 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 (...)”.

<sup>6</sup> 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 (...)”.

<sup>7</sup> Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 26. Auto del 26 de junio de 2020, rad. No. 11001-03-15-000-2020-02611-00. CP. Guillermo Sánchez Luque.

**adopten las entidades territoriales.** Ello es así, pues en los actos mencionados, el Gobierno no efectuó ninguna potestad excepcional ajena a las facultades ordinarias que tiene bajo las normas ordinarias indicadas.

Igualmente, se pone de presente que en auto del 20 de mayo de 2020<sup>8</sup>, con ponencia del Consejero William Hernández Gómez, rectificó la tesis que había asumido en auto del 15 de abril de 2020<sup>9</sup>, consistente en que todos los actos proferidos por las autoridades nacionales y locales, debían ser objeto de control inmediato de legalidad, incluso, si no eran desarrollo de decretos legislativos del Presidente.

Ahora, en la nueva providencia, expuso que este control *“procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente de un decreto legislativo”*. Así las cosas, los actos que se hayan proferido con fundamento en los decretos en materia de orden público, escapan al ámbito del artículo 136 del CPACA y en tal sentido, no son objeto de control inmediato de legalidad<sup>10</sup>.

#### **4. Caso concreto.**

La Alcaldesa de Apulo, por medio del **Decreto No. 036 del 29 de abril de 2020**, atendiendo a lo dispuesto por el Gobierno en el **Decreto 593 de 2020**, y *“que en el transcurso del aislamiento obligatorio, se ha evidenciado que las familias no han respetado la orden nacional de aislamiento, encontrando que la totalidad de los miembros de las familias salen con la excusa de abastecerse”*, entre otras determinaciones, **decretó el toque de queda en todo el municipio de lunes a viernes desde las 5:00 pm hasta las 5:00 am y todo el día para los sábados y domingos** (art. 1º); mantuvo las excepciones del Decreto 593 de 2020 para esta

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”. Auto interlocutorio No. O-387-2020 del 20 de mayo de 2020. Control inmediato de legalidad, rad. No. 11001-03-15-000-2020-01958-00. CP. William Hernández Gómez.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”. Auto interlocutorio No. O-296-2020 del 15 de abril de 2020. Control inmediato de legalidad, rad. No. 11001-03-15-000-2020-01006-00. CP. William Hernández Gómez.

<sup>10</sup> Al respecto se pone a colación la conclusión a la que se llegó en auto del del 20 de mayo de 2020. Control inmediato de legalidad, rad. No. 11001-03-15-000-2020-01958-00. CP. William Hernández Gómez: *“Lo anterior, por cuanto los decretos, resoluciones y directivas del Gobierno Nacional respecto de las medidas sanitarias para contener la covid-19, y que han ordenado y prorrogado el aislamiento preventivo obligatorio, no son decretos legislativos, ya que fueron expedidos con fundamento en las facultades ordinarias del presidente de la República”*.

medida (parágrafo 1º, artículo 1º); fijó las 5:00 pm como horario de cierre de los establecimientos públicos de abastecimiento, almacenamiento, distribución y venta al por mayor o al detal de víveres, alimentos, bebidas, productos de aseo, suministros médicos y productos de primera necesidad (art. 2º); estableció pico y cédula para que las personas salieran a comprar de productos de primera necesidad (art. 3º) y dispuso que quienes no cumplieran con dichas medidas serían sancionados (art. 6º).

Así las cosas, el acto bajo estudio se fundamenta además de algunas normas de carácter ordinario, básicamente en los Decretos proferidos por el Gobierno 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 la decisión de la Burgomaestre de Apulo, **no tienen el carácter de legislativos**, sino de ordinarios, pues como se expuso, fueron expedidos en ejercicio de facultades ordinarias y por tal motivo, el mencionado acto escapa al ámbito del artículo 136 del CPACA para que se ejerza el control inmediato de legalidad.

Se recalca que en criterio de la Sala, las autoridades administrativas, aún en un estado de excepción, pueden continuar ejerciendo sus facultades ordinarias atribuidas por la Ley y el hecho de que la pandemia sea el fundamento para ejercerlas, no implica que sean objeto del control inmediato de legalidad<sup>11</sup>, por lo cual se declarará improcedente el control inmediato de legalidad.

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.

---

<sup>11</sup> En tal sentido, se puede acudir al auto del Consejero Ramiro Pazos Guerrero del 8 de mayo de 2020. Rad. No. 11001-03-15-000-2020-01467-00 en el cual se razonó de forma similar, diciendo lo siguiente: *“El Despacho pone de presente que la Resolución 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la Agencia Nacional del Espectro –ANE–, si bien en la parte considerativa hace referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República a través del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el fundamento principal para expedirla fue el Decreto 457 de 2020 y el Decreto 531 de 2020, en los cuales se ordenó, en virtud de facultades ordinarias, 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 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Así las cosas y de conformidad con lo anterior, no se encuentra configurado en su plenitud el presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción–, por lo que no existe mérito para avocar de oficio el conocimiento a través del control inmediato de legalidad de la Resolución Resolución 113 del 13 de abril de 202, expedida por la ANE. Lo anterior, sin perjuicio que sobre la mencionada resolución se pueda adelantar el examen de control de constitucionalidad y legalidad, a petición de parte y a través de los medios previstos en la Ley.”*

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,

## VII. RESUELVE

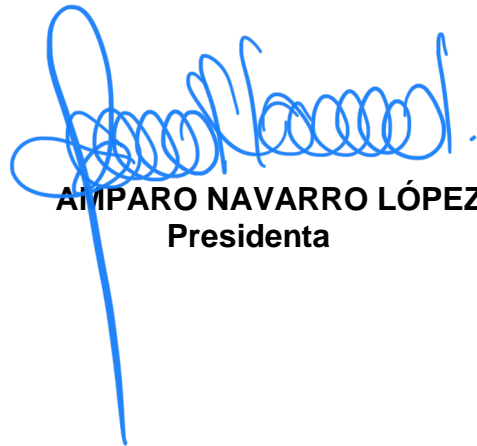
**PRIMERO: DECLARAR QUE ES IMPROCEDENTE** ejercer control inmediato de legalidad respecto del **Decreto No. 036 del 29 de abril de 2020**, proferido por la Alcaldesa de Apulo, por las razones expuestas en esta providencia, por las razones consignadas en la parte motiva.

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

**TERCERO: Publíquese** esta providencia en la página [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co), en la sección “Medidas COVID-19”.



**ISRAEL SOLER PEDROZA**  
Magistrado



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidenta

isp/jdag