



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "D"

Magistrado ponente: **ISRAEL SOLER PEDROZA**

Bogotá, D.C., once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

AUTORIDAD: ALCALDÍA DE SAN FRANCISCO
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-02189-00
OBJETO DE CONTROL: **Decreto 081 del 01 de Junio de 2020**
TEMA: Control inmediato de legalidad, Decreto estado de emergencia. Aislamiento preventivo, demás medidas de orden público y **suspensión de términos de los procesos verbales abreviados.**

I. ASUNTO

Procede la Sala a decidir si se ejerce **el control inmediato de legalidad** del **Decreto 081 del 01 de Junio de 2020**, expedido por el Alcalde Municipal de San Francisco – Cundinamarca, decisión que había sido inscrita para la Sala Plena del 18 de agosto de 2020, no obstante lo cual, no fue posible su discusión y aprobación, y por virtud de la Ley 2080 de 2020, y de acuerdo con lo decidido por la Sala Plena del Tribunal de 1º de febrero del año en curso, corresponde a las Salas de Subsección adoptar la determinación pertinente.

II. CONTENIDO DE DECRETO OBJETO DE CONTROL

DECRETO No. 081
(Junio 01 de 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL DECRETO NACIONAL No. 749 DEL 28 DE MAYO DE 2020, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES CON EL FIN DE GARANTIZAR EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DECRETADO POR EL GOBIERNO NACIONAL CON OCASIÓN DE LA PANDEMIA GENERADA POR CORONAVIRUS (COVID-19)"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE SAN FRANCISCO, CUNDINAMARCA

En ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial, las conferidas por el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, artículo 44 de la Ley 715 de 2001, Resolución No. 000380 de 10 de marzo de 2020 y Resolución Nro. 000385 del Ministerio de Salud y Protección Social,

Decreto 140 de,2020, Decreto 153 de 19 de marzo de 2020, Decretos 531 de abril 8 de 2020 y 536 del 11 de abril de 2020, y,

CONSIDERANDO

Que es de público conocimiento la existencia, implicaciones y riesgos que para la salud y vida humana conlleva el **CORONAVIRUS DESEASE 2019 -COVID-19**.

Que como medida preventiva y en reacción a la declaratoria de pandemia del Coronavirus (Covid-19) realizada por la OMS, así como la de emergencia sanitaria realizada mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Decreto 137 del 12 de marzo de 2020, se declaró la alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca.

Que mediante Decreto 140 del 16 de marzo de 2020, se declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca, acto administrativo en el cual se impartieron instrucciones para el manejo de la misma.

Que mediante Decreto 147 del 18 de marzo de 2020, se adoptaron las medidas policivas de consumo de bebidas alcohólicas en establecimientos de comercio, así como la suspensión de reuniones y otros eventos, en el Departamento de Cundinamarca.

Que mediante Decreto No. 050 del 17 de marzo de 2020, el Municipio de San Francisco, Cundinamarca adoptó las medidas sanitarias y acciones transitorias de Policía.

Que de conformidad con el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, la Administración Municipal, por razón del servicio y con ocasión de la emergencia sanitaria podrá suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. (Resalta la Sala).

Que el Consejo Superior de la Judicatura mediante acuerdo PCSJA20-11566 del 22 de Mayo de 2020, prorrogó la suspensión de términos judiciales.

Que de conformidad con el Decreto 749 del 28 de Mayo de 2020, el gobierno nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, durante el período comprendido entre las cero horas (00:00) del lunes 01 de Junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del lunes 01 de Julio de 2020, y el mantenimiento del orden público, cuyo cumplimiento y ejecución de las medidas de aislamiento, debe ser garantizado por la Administración Municipal, de conformidad con lo establecido en el ARTÍCULO 2 del Decreto antes citado.

Que el Código de Seguridad y de Convivencia Ciudadana establece en su Artículo 202:

(...)

Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, establece que, 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, por lo anterior,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. RESTRINGIR la movilidad de los habitantes, residentes y visitantes, que se encuentren en la jurisdicción del Municipio de San Francisco, Cundinamarca, en el sentido de limitar su libre circulación durante el período comprendido entre las cero horas (0.0) del día Lunes 01 de Junio de 2020, hasta las cero horas (0:0 a.m.), del día lunes 01 de Julio de 2020, la cual se deberá cumplir mediante las siguientes medidas, adoptadas de conformidad con las facultades otorgadas al Alcalde Municipal mediante el ARTÍCULO 2 del Decreto Presidencial No. 749 del 28 de Mayo de 2020, así :

1. Permitir el derecho de circulación de las personas autorizadas por el gobierno nacional, mediante el Decreto 749 del 28 de Mayo de 2020, con las siguientes restricciones:

1.1 Se podrá movilizar una (1) sola persona por núcleo familiar, la cual de manera obligatoria deberá usar adecuadamente el respectivo tapabocas protegiendo la nariz y la boca.

1.2 La persona a moverse por núcleo familiar deberá hacerlo respetando el pico y genero, de la siguiente manera:

1.2.1 Los días Lunes, Miércoles, Viernes y Domingo se podrán movilizar las personas de sexo femenino.

1.2.2 Los días Martes, Jueves y sábado se podrán movilizar las personas de sexo masculino.

1.2.3 El uso del tapabocas es obligatorio y deberá cubrir la boca y la nariz.

ARTÍCULO SEGUNDO. Permitir el derecho de circulación de los Vehículos particulares con máximo dos personas, respetando el pico - género y la bioseguridad establecida en el Artículo Primero del presente Decreto.

PARAGRAFO. Permitir el derecho de circulación de las Motocicletas, sin parrillero, respetando el pico - genero y la bioseguridad establecida en el ARTÍCULO Primero del presente Decreto.

ARTÍCULO TERCERO. SE EXCEPTUAN de la aplicación del presente decreto las personas miembros de los cuerpos de socorro, personal médico - asistencial, servicio asistencial que tenga a su cuidado niños, niñas y adolescentes y adulto mayor, veterinarios, fuerza pública, servicios públicos, servicios bancarios, financieros, operadores de pago, mensajería, servicios fúnebres, servicios notariales, y servidores públicos que desempeñen funciones estrictamente

necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID — 19.

ARTÍCULO CUARTO. La actividad de comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas — minoristas y al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel municipal, podrán comercializar sus productos de manera presencial o a través de domicilios, todos los días en el horario de las siete de la mañana (7:00a.m.) hasta las cuatro de la tarde (4:00 p.m.).

PARAGRAFO: Se exceptúan de la anterior disposición el funcionamiento de los establecimientos y locales que comercialicen medicamentos, productos farmacéuticos, insumos y dispositivos de tecnologías en salud, los cuales podrán funcionar las veinticuatro horas (24).

ARTÍCULO QUINTO: La ejecución de obras de construcción de infraestructura de transporte, obra pública, edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción y aquellas obras que requieran intervenciones por presentar riesgo por estabilidad técnica o amenaza de colapso, podrán desarrollarse cumpliendo los protocolos y la bioseguridad que para tal fin establezca la Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial del municipio.

ARTÍCULO SEXTO: Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el ARTÍCULO anterior deberán movilizarse únicamente en los siguientes horarios:

(...)

(Establece horarios específicos para realizar las actividades)

ARTÍCULO SÉPTIMO: Los materiales e insumos para el desarrollo de las obras de construcción deberán ser suministrados por las ferreterías y proveedores, cumpliendo los protocolos de bioseguridad y aislamiento, en el horario de 7:00 a.m. a las 4:00 p.m.

ARTÍCULO OCTAVO. La ejecución de las actividades de reparación y mantenimiento de vehículos automotores, motocicletas, montallantas y lavadero de carros, se realizará cumpliendo los protocolos de seguridad establecidos en el numeral primero del presente decreto, a puerta cerrada, mediante cita programada por medio electrónico o celular, sin acumular más de un usuario en el establecimiento, en el horario de las siete de la mañana (7:00a.m.) hasta las cuatro de la tarde (4:00 p.m.).

ARTÍCULO NOVENO: La ejecución de la actividad comercial de prestación de servicios de peluquería, se podrá realizar cumpliendo los protocolos de bioseguridad establecidos en el numeral primero del presente decreto, a puerta cerrada, mediante cita programada por medio electrónico o celular, sin acumular más de un usuario en el establecimiento, en el horario de las siete de la mañana (7:00a.m.) hasta las cuatro de la tarde (4:00 p.m.).

ARTÍCULO DÉCIMO. Las actividades de Servicios Profesionales, se podrán realizar cumpliendo los protocolos de bioseguridad establecidos en el numeral primero del presente decreto, a puerta cerrada, mediante cita programada por medio electrónico o celular, sin acumular más de un usuario en el establecimiento, en el horario de las siete de la mañana (7:00a.m.) hasta las cuatro de la tarde (4:00 p.m.).

ARTÍCULO DECIMO PRIMERO. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de las personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, por el periodo máximo de dos (2) horas diarias, las cuales deberán desarrollarse respetando el pico- género y la bioseguridad establecida en el ARTÍCULO Primero del presente decreto, en el horario de la 5:30 a 7:30 de la mañana.

PARAGRAFO PRIMERO. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años se podrá realizar por el periodo máximo de una (1) hora diaria, la cual deberán desarrollar en el horario de la 3:00 a 4:00 de la tarde, los días lunes, miércoles y viernes, acompañado de un mayor de edad, respetando la bioseguridad establecida en el ARTÍCULO Primero del presente Decreto, y no podrá utilizar elementos como patines, patinetas, bicicletas, balones y elementos de los parques para evitar contagios.

PARAGRAFO SEGUNDO. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años se podrá realizar por el periodo máximo de media (1/2) hora diaria, respetando la bioseguridad establecida en el ARTÍCULO Primero del presente decreto, la cual deberá desarrollar en el horario de la 3:00 a 3:30 de la tarde, los días lunes, miércoles y viernes, acompañado de un mayor de edad y no podrá utilizar elementos como patines, patinetas, bicicletas, balones y elementos de los parques para evitar contagios.

PARAGRAFO TERCERO. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de setenta (70) años, se podrá realizar por el periodo máximo de media (1/2) hora diaria, respetando el pico- género y la bioseguridad establecida en el ARTÍCULO Primero del presente decreto, la cual deberá desarrollar en el horario de la 9:00 a 9:30 de la mañana, con un acompañante.

ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO. Los establecimientos y locales gastronómicos o restaurantes permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.

ARTÍCULO DECIMO TERCERO. PROHIBIR el consumo de bebidas embriagantes en los establecimientos y espacios públicos en todo el territorio del Municipio de San Francisco Cundinamarca, durante las veinticuatro horas de lunes a domingo, las cuales quedan autorizada su venta únicamente para llevar. Lo anterior, mientras persista la **DECLARATORIA DE CALAMIDAD -PUBLICA o DECLARATORIA DE PANDEMIA NACIONAL.**

ARTÍCULO DECIMO CUARTO. ORDÉNESE EL TOQUE DE QUEDA en la jurisdicción del Municipio de San Francisco Cundinamarca, entre las horas de las siete P.M. (7:00 P.M.) y las cuatro A.M. (4:00 A.M.) de lunes a domingo para toda la población en general, mientras persista la **DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA**

PARAGRAFO. Se exceptúa de la medida antes establecida a los domiciliarios que prestan servicios de comidas rápidas y gastronómicas o restaurantes, quienes prestarán sus servicios a domicilio hasta las 10:00 p.m., previa inscripción y autorización en la oficina de la secretaria de gobierno.

ARTÍCULO DECIMO QUINTO. Suspender los términos y audiencias públicas de los procesos verbales abreviados que adelanta la Inspección Municipal de Policía, cuyo servicio se prestara (sic) de manera presencial en la oficina. (Resalta la Sala).

ARTÍCULO DECIMO SEXTO. *Las anteriores medidas constituyen ORDEN DE POLICÍA, por lo que su incumplimiento dará lugar a las medidas correctivas contempladas en la Ley 1801 de 2016, artículo 368 del Código Penal y demás normas legales aplicables.*

ARTÍCULO DECIMO SEPTIMO. *El presente decreto rige a partir de las cero (00:00) horas del lunes primero (01) de junio de 2020. Por el término establecido en el Decreto Nacional.*

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en San Francisco, Cundinamarca a los 01 días del mes junio de 2020.

GONZALO ALONSO GONZÁLEZ HERRERA
Alcalde Municipal

III. INTERVENCIONES DE LA CIUDADANÍA.

La Alcaldía de San Francisco, y los entes universitarios, no efectuaron ningún pronunciamiento.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La representante del Ministerio Público considera que el acto bajo estudio se **ajusta al ordenamiento legal**, toda vez que contiene medidas pertinentes y conexas con la situación generada por la presencia de la pandemia en el territorio nacional. Pone de presente, que el acto administrativo enjuiciado se encuentra ajustado a los Decretos Nacionales 491 y 759 de 2020. Frente al primero, en cuanto dio la posibilidad a las entidades para suspender los términos en actuaciones administrativas, con miras a proteger a los usuarios y a los funcionarios que desarrollan tales funciones. Y respecto al segundo, mediante el cual se decretó el aislamiento preventivo, en razón a que las medidas de orden público que asumió el Alcalde, tienen como fin evitar el contagio por medio del distanciamiento social. Así pues, cumple con los principios de conexidad, proporcionalidad, e integralidad.

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 7º del artículo 151 del CPACA, con las modificaciones efectuadas por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021, 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 San Francisco – Cundinamarca, entidad que hace parte de la Jurisdicción de esta Corporación, el Tribunal, por esta razón, es competente para su control.

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 2011¹. 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 expidan. Como el municipio se encuentra dentro de la Jurisdicción del Tribunal, es factible realizar el control inmediato de legalidad.

3. La regulación del Gobierno Central en materia de orden público para enfrentar la situación generada por la pandemia del COVID-19. Análisis de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 16, del Decreto 081 de 01 de Junio de 2020 proferido por el Alcalde municipal.

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,

¹ 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.

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, **PUEDE** dictar decretos para hacerle frente a la crisis y evitar la expansión de sus efectos, y que éstos tienen *fuerza 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 o de excepción**, 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**², 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 189³, así como los artículos 296⁴, 303⁵ y 315⁶ de la Constitución Política.

² *"Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"*.

³ 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".

⁴ 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".

⁵ 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 (...)".

⁶ 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

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**”*. (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 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.

Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (...).”

⁷ 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.

Medidas de orden público asumidas por el Alcalde de San Francisco.

El Alcalde de San Francisco, por medio del **Decreto 081 del 1º de junio 2020**, estableció **unas medidas de orden público para el cumplimiento del aislamiento preventivo establecido por el Gobierno Central, en el Decreto 749 de 2020**, y en tal sentido, restringió la movilidad de los habitantes del municipio desde el 1º de junio al 1º de julio de 2020, fijando unas medidas especiales para las excepciones a dicha restricción (art. 1); permitió la circulación de vehículos respetando el pico y género, con un máximo de 2 personas (art. 2); estableció unas excepciones a la aplicación del decreto, como por ejemplo, frente a las personas de cuerpos de socorro, personal médico, fuerza pública, servicios financieros y otros (art. 3); estableció la forma en la que se hará la comercialización de productos (art. 4); permitió el desarrollo de las obras de construcción, infraestructura y actividades de garantía legal sobre éstas, con unos horarios especiales para las personas que las desarrollen (arts. 5 y 6); fijó normas para el desarrollo de la actividad de reparación de vehículos, motocicletas, montallantas y lavadero de carros (art. 8); estableció horarios para la ejecución de la actividad comercial de prestación de servicios de peluquería (art. 9) y adoptó otras disposiciones referentes a la prestación de servicios profesionales (art. 10), el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre (art. 11), a los restaurantes (art. 12). Igualmente, prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos (art. 13); ordenó toque de queda en el municipio (art. 14) y dispuso que quienes incumplieran con estas medidas se someterían a las sanciones pertinentes (art. 16).

Los fundamentos utilizados para asumir estas determinaciones, fueron el artículo 2º y el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución; los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016; el artículo 44 de la Ley 715 de 2001; las Resoluciones 380 y 385 de 2020 del Ministerio de Salud; los Decretos 140 del 16 de marzo de 2020 y 147 del 18 de marzo de 2020 proferidos por el Gobernador de Cundinamarca que declaró la calamidad pública y adoptó medidas policivas respecto al consumo de bebidas embriagantes en establecimientos de comercio y otras medidas de orden público, respectivamente; el Decreto 050 emanado del Alcalde de San Francisco que estableció medidas de orden público y el **Decreto Ordinario 749 del 28 de mayo de 2020 emitido por el Gobierno Central**, que ordenó el aislamiento preventivo del 1º de junio al 1º de julio de 2020.

Así las cosas, se tiene que para asumir estas determinaciones, el acto bajo estudio se fundamenta en los Decretos proferidos por el Gobierno en materia de

orden público, los cuales **no tienen el carácter de legislativos**, sino de ordinarios, pues como se expuso, fueron expedidos en ejercicio de facultades ordinarias y por tal motivo, **estas medidas escapan al ámbito del artículo 136 del CPACA para que se ejerza sobre éste el control inmediato de legalidad.**

Por lo tanto, se declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad de esta materia, y en consecuencia, de los artículos analizados.

4. La facultad de suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, en el marco del estado de excepción.

Respecto a este tema, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020**, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, y dentro de sus considerandos consignó lo siguiente:

Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, en la parte considerativa señaló, entre otros aspectos:

(...)

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

(...)

Que de conformidad con lo anterior se hace necesario tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante

el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

(...)

Que es necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.

En el artículo 6º de la parte resolutive dispuso:

“Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. *Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.*

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo 1. *La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.*

Parágrafo 2. *Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.*

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3. *La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales”.*

En ese sentido, el Decreto Legislativo mencionado le dio la posibilidad a las autoridades para que, mientras dure la emergencia sanitaria, suspendan los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, con el fin de proteger del contagio a los funcionarios y usuarios de estos servicios, precisando que dicha medida no aplica para las actuaciones relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

Suspensión de los términos y de las audiencias de los procesos verbales abreviados que adelanta la Inspección de Policía del municipio.

En el artículo 15 del Decreto 081 del 1º de junio de 2020, se dispuso “suspender los términos y audiencias públicas de los procesos verbales abreviados que adelanta la inspección Municipal de Policía, cuyo servicio se presta de manera presencial en la oficina”, medida que corresponde **al desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 2020** señalado, y que fue tenido en cuenta por el Alcalde en los considerandos del acto bajo estudio.

Así entonces, sobre esta medida se hará el respectivo control de legalidad, ya que encuadra dentro de los requisitos establecidos en el artículo 136 del CPACA, anticipando, que la disposición anotada se encuentra **condicionalmente ajustada al ordenamiento jurídico.**

En efecto, como se puso de presente en esta providencia, que la facultad para suspender los términos en las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, tiene por finalidad prevenir el contagio del COVID-19 para los usuarios y los funcionarios públicos que intervienen en esos trámites, más aún, cuando el Gobierno Nacional ha tomado medidas de aislamiento preventivo estrictas para evitar el contacto social y de esa forma contrarrestar el número de infectados por el COVID-19.

Al respecto debe decirse, que el numeral 2º del artículo 214 de la Constitución Política, establece que en los estados de excepción no se pueden suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales, y que se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. De igual forma, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), en sus artículos 5⁸, 6⁹ y literal “a” del artículo 15¹⁰ dispone, que las limitaciones a los derechos no pueden ser tan gravosas que afecten el núcleo esencial de las garantías fundamentales de los ciudadanos, e incluso en su artículo 4º, establece un catálogo de derechos que bajo ninguna circunstancia se pueden suspender en los estados de excepción, en tanto los considera **intangibles**.

La Corte Constitucional ha dicho que en los estados de excepción es posible restringir los derechos fundamentales, bajo unos requisitos. Señaló la Alta Corporación en la Sentencia C-070 de 2009 citada:

“Ahora bien, lo que prohíbe expresamente el texto constitucional es la suspensión más no la restricción de los derechos humanos y las libertades fundamentales bajo los estados de excepción. En otras palabras, un derecho no puede suspenderse porque como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos por ser consustanciales con la persona lo “único que podría suspenderse sería su pleno y efectivo ejercicio”¹¹. En esa medida los derechos humanos y las libertades fundamentales sí pueden ser restringidos bajo los estados de excepción, sin embargo tales restricciones deben ajustarse a lo señalado por la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y la LEEE (...).”

De conformidad con estos parámetros, la decisión de no suspender los procesos en los que se debata la efectividad de los derechos fundamentales, conforme a la regulación realizada por el Gobierno Nacional, es consecuente con los postulados descritos y los límites establecidos por la Corte Constitucional en materia de limitación de dichas garantías.

En ese orden de ideas, se encuentra que la determinación de suspender los términos y audiencias en los procesos verbales abreviados de competencia de la

⁸ **Artículo 5.** Prohibición de suspender derechos. Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política”.

⁹ **Artículo 6º.** Ausencia de regulación. En caso que sea necesario limitar el ejercicio de algún derecho no intangible, no tratado en la presente ley, no se podrá afectar su núcleo esencial y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio.

¹⁰ **Artículo 15.** Prohibiciones. Además de las prohibiciones señaladas en esta ley, en los Estados de Excepción de acuerdo con la Constitución, no se podrá :a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales;

¹¹ Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, Serie A No. 8, párrafo 18.

Inspección Municipal de Policía, se adecúa a esa finalidad y en general a la norma de excepción que otorgó esa facultad, con la siguiente salvedad.

Aunque en el artículo 6º Decreto Legislativo 491 se otorgó la posibilidad de suspender los términos, lo cierto es que el párrafo 3º de esa disposición, precisó que la disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

Como la norma no señaló nada al respecto, es necesario declarar su legalidad condicionada, en los términos señalados y se hará lo propio en la parte resolutive.

Temporalidad. El artículo 6º del Decreto 491 de 2020 establece que la suspensión de términos de las actuaciones puede realizarse *“Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social”*. A su turno, el artículo Decimoséptimo del Decreto Municipal señala, que *“El presente decreto rige a partir de las cero (00:00) horas del lunes primero (01) de junio de 2020. Por el término establecido en el Decreto Nacional”*.

Sin embargo, como el Decreto Municipal desarrolla varias materias, y cita varios Decretos proferidos por el Gobierno Nacional, y por ende no hay precisión a cuál de ellos se refiere, se declarará la legalidad condicionada del artículo 17 que se analiza, en el entendido, que la duración de la medida adoptada en el artículo 15 del Decreto 081 del 1º de junio de 2020, tendrá vigencia *“Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social”*, como lo señala el art. 6 del Decreto 491 de 2020 emitido por el Gobierno Central.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D”, Administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

VI. RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR QUE ES IMPROCEDENTE ejercer el control inmediato de legalidad, de **las medidas de orden público fijadas en el Decreto 081 del 1º de junio de 2020**, proferido por el Alcalde de San Francisco, **correspondientes a los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 16**, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones realizadas en este auto.

SEGUNDO: DECLARAR condicionalmente ajustado al ordenamiento legal, el artículo 15 del **Decreto 081 del 1º de junio de 2020**, proferido por el Alcalde de San Francisco, en el entendido que la suspensión de términos y las audiencias de los procesos verbales que adelante la inspección de policía, no será aplicable a aquellas actuaciones administrativas o jurisdiccionales en las que se discuta la efectividad de derechos fundamentales.

TERCERO: Declarar la legalidad condicionada del artículo 17 del **Decreto 081 del 1º de junio de 2020**, proferido por el Alcalde de San Francisco, en el entendido, que la duración de la medida adoptada en el artículo 15 del Decreto 081 del 1º de junio de 2020, tendrá vigencia *“Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social”*, como lo señala el art. 6 del Decreto 491 de 2020, emitido por el Gobierno Central.

CUARTO:: Notificar esta decisión al Alcalde de San Francisco, al Agente Delegado del Ministerio Público, y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través las respectivas direcciones electrónicas.

QUINTO: Publíquese esta providencia en la página www.ramajudicial.gov.co, en la sección “Medidas COVID-19”.

Aprobado según consta en Acta de Sala virtual de la fecha.



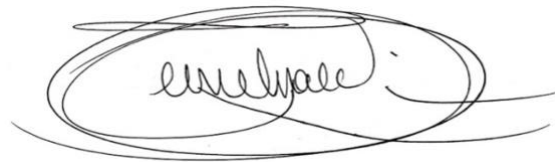
ISRAEL SOLER PEDROZA

Magistrado



ALBA LUCÍA BECERRA AVELLA

Magistrada



CERVELEÓN PADILLA LINARES

Magistrado

lsp/jdag