

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá D.C., diecinueve (19) de enero de dos mil veintiuno (2021)

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

Magistrado Ponente: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Procede el Despacho a estudiar si en el caso en particular es dable efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, respecto del Decreto No. 029 de 27 de marzo de 2020 "por el cual se decretan nuevas medidas para la conservación del orden público en el municipio de Suesca – Cundinamarca", proferido por el Alcalde Municipal de Suesca.

1. Antecedentes

1°. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 1° del Acuerdo No. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 "Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos", dispuso exceptuar de la suspensión de términos adoptada por dicha Corporación en los Acuerdos PCSJA 20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el numeral 8° del artículo 111, 136 y numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

2º. Mediante correo electrónico recibido por la Secretaría General de esta Corporación, se remitió por el Municipio de Suesca el Decreto No. 029 de 27 de marzo de 2020 "por el cual se decretan nuevas medidas para la conservación del orden público en el municipio de Suesca – Cundinamarca", para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

2. Trámite del control inmediato de legalidad

1º. En Auto de 5 de junio de 2020, el Despacho del Magistrado Sustanciador avocó conocimiento del presente asunto, disponiendo sobre la notificación al señor Alcalde Municipal de Suesca y al señor Agente del Ministerio Público, la publicidad de dicho acto, la práctica de pruebas y la participación de terceros interesados, así como darle el trámite señalado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

2º Dentro del término señalado en la Ley, se corrió traslado al señor Agente del Ministerio Público con el fin que rindiera el concepto correspondiente.

3º. La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sesión del 13 de julio del 2020 dispuso como subregla, la declaración de improcedencia del medio de control, cuando el acto administrativo sometido a control, se encuentre bajo los siguientes parámetros:

PRIMERA SUBREGLA: El acto administrativo objeto de estudio únicamente invoca normas ordinarias (ej. 1521 de 2012) De conformidad con la posición de la Sala Plena, no son objeto de CIL

EXPEDIENTE No.	25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO:	DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE

SEGUNDA SUBREGLA: El acto administrativo objeto de estudio únicamente invoca el Decreto 417 y normas ordinarias. De conformidad con la posición de la Sala Plena, no son objeto de CIL

TERCERA SUBREGLA: El acto administrativo objeto de estudio invoca el Decreto 417 y decretos que no son legislativos. De conformidad con la posición de la Sala Plena, no son objeto de CIL: (1) Decreto 418 de 18 de marzo de 2020 "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"; (2) Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19"; y (3) Decreto 457 de del 22 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público".

3. Intervenciones

3.1. Alcaldía de Suesca

La señora Alcaldesa Municipal, luego de hacer referencia a los deberes de servicio a la comunidad, garantizar la efectividad de sus derechos, velar por la protección de la vida y demás bienes de las personas y tomar las medidas pertinentes y eficaces para atender y superar la situaciones de desastre, calamidad y emergencia que afectan a las personas residentes en el municipio; indica que, ante la afectación generada por el COVID-19, tanto las autoridades a nivel nacional, como departamental y municipal adoptaron medidas sobre el particular.

A la fecha de expedición del Decreto 029 de 27 de marzo de 2020, al interior del Municipio de Suesca no se contaba con ningún reporte de caso positivo por contagio asociado al referido virus, no obstante, pese a las medidas adoptadas por parte de la administración municipal, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del

EXPEDIENTE No.	25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO:	DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE

Coronavirus, para dicho momento, continuaban transitando e ingresando demasiadas personas foráneas y turistas extranjeros, sin que se tuviera certeza de que las mismas efectuaban cumplimiento de protocolos de bioseguridad de ingreso al país, de su estado de salud ni mucho menos del cumplimiento de su aislamiento preventivo.

Pone de presente que, el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional, no obstante, dicho derecho no es absoluto, pues tal como se ha establecido por la Corte Constitucional en sentencia T – 483 de 1999, el derecho de circulación puede imponer limitaciones, pudiendo imponerse restricciones acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad.

Después de hacer referencia a normativa referente a las acciones de policía que pueden adoptar los alcaldes municipales antes situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, indica que el Decreto 029 de 2020 se efectuó pretendiendo la contención de la pandemia por el Coronavirus y ante el inminente riesgo en que se encontraba la comunidad suescana, toda vez que, el Municipio de Suesca, cuenta con una población focalizada y en estado de vulnerabilidad de acuerdo a fuente SISBEN MAESTRO de 840 personas en condición de discapacidad, 718 adultos mayores, 1.193 madres cabeza de hogar y aproximadamente 400 comerciantes informales que viven del día a día y por lo mismo, se movilizan constantemente dentro de la jurisdicción; para un total de 3.151 personas a las cuales debe brindárseles especial protección en cuanto al riesgo inminente de contagio por la Pandemia del Coronavirus COVID-19, la cual, se constituye en imprevista y evidente de calamidad pública, reconociendo en ese sentido por supuesto, las limitaciones jurisdiccionales con que cuenta la alcaldesa, así como también, permitiendo la libre circulación de los casos excepcionales contenidos en el artículo 3º del Decreto Presidencial No. 457 del 22 de marzo de 2020.

EXPEDIENTE No.	25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO:	DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE

Así las cosas y con el fin de salvaguardar la vida, integridad y salud de los habitantes del municipio de Suesca, la administración municipal adoptó las medidas contenidas en el Decreto 029 de 2020, con el objeto de garantizar la mitigación del riesgo de contagio, máxime cuando a la fecha no se contaba aún con ningún caso positivo de contagio, para lo cual se dio estricto cumplimiento a lo dispuesto por el párrafo 1º del artículo 2º y artículo 3º del Decreto Nacional 418 de 2020.

Pone de presente que, previo a la expedición del Decreto bajo estudio, el municipio envió el proyecto al Ministerio del Interior, en cumplimiento de lo ordenado en la Circular Externa CIR2020-25-DMI-1000 de 2020, avalando dicha entidad su contenido.

Por último, solicita sea declarado que el Decreto 029 de 2020 fue expedido en debida forma.

4. Concepto del Ministerio Público

Luego de hacer referencia al marco jurídico y jurisprudencial del control inmediato de legalidad, indica que, del examen del Decreto 029 de 2020, se encuentra que el mismo reúne los requisitos que exige la ley para ser objeto de control inmediato de legalidad, así como que el mismo se ajusta al ordenamiento jurídico en cuanto a los presupuestos de fondo y de forma requeridos para su expedición, con excepción de la inclusión de la categoría o término extranjeros contenido en el artículo primero del mencionado proveído.

Lo anterior, por cuanto se trata de un acto por medio del cual se adoptaron medidas de carácter general, abstracto o impersonal, pues lo proveído a través está dirigido a un número plural e indeterminado de personas.

El Decreto examinado se dictó en ejercicio de la función administrativa y con fundamento en unas normas de carácter constitucional y legal que le otorgan la competencia para proferir este tipo de medidas.

EXPEDIENTE No.	25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO:	DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE

El Decreto bajo examen materializa el desarrollo, en el ámbito del municipio de Suesca, de las normas expedidas por el Gobierno Nacional al decretar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, a esta conclusión se arriba si se consideran las razones que se tuvieron en cuenta al expedir el Decreto 417 de 2020, referidas a la expansión de la pandemia generada por el Coronavirus Covid19, la declaración proferida el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud OMS, la consecuente determinación del aislamiento preventivo, la declaración del estado de emergencia sanitario y la adopción de una serie de medidas dirigidas de manera directa a las autoridades municipales.

El desarrollo o aplicación en la jurisdicción del municipio de Suesca de las disposiciones adoptadas por el Gobierno Nacional, se hace evidente al observar que la expedición del referido Acto Administrativo se basó en una de las normas expedidas por el Gobierno Nacional, Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

Existe una relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia económica, así como la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

Al realizar la comparación entre lo dispuesto en el Acto Administrativo materia del control inmediato de legalidad y lo preceptuado en las disposiciones contenidas en los Decretos Leyes expedidas por el Gobierno Nacional, a propósito de la declaración de la emergencia, se encuentra que hay concordancia de las diferentes medidas adoptadas por la autoridad municipal respecto de aquellos con excepción de lo señalado respecto de la entrada en vigor de sus disposiciones.

Ahora bien la inclusión de la expresión "extranjeros" contenida en el artículo 1º. Del Decreto 029 de 2020, no se aviene con los presupuestos invocados para su expedición

EXPEDIENTE No.	25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO:	DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE

ni está conforme con los fundamentos sobre cuya base se decretó la emergencia a más de tratarse de una medida que no es consecuente con las necesidades de contener o mitigar la expansión del Covid19.

No existe dentro de las motivaciones aducidas para la expedición del Acto examinado una razón que conlleve a establecer una limitación específica en relación con las personas que tienen esta condición, situación que además establece o consagra una discriminación que riñe con los propios mandatos de la Constitución Política de manera específica con los dispuesto por el artículo 13 de la Carta Política.

Dicha medida además resultaría superflua e innecesaria pues para la eficacia de la prohibición basta considerar inmersos en la limitación establecida a todas las personas que no tuvieran la condición de residentes en el municipio de Suesca, independiente de su nacionalidad.

Por lo anterior, concluye que, el Decreto 029 de 2020, se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico en lo que es materia del control de legalidad inmediato, excepto la expresión "extranjeros" incluida en el artículo primero de dicho acto.

5. Consideraciones

5.1. Marco jurídico del Control Inmediato de Legalidad

1º. El artículo 215 de la Constitución Política de Colombia faculta al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a declarar el Estado de Emergencia cuando sobrevengan hechos distintos en los previstos en los artículos 212 y 213 – Guerra exterior y conmoción interior – que perturben en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública. La norma en mención ha dispuesto lo siguiente:

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

"ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

(...)." (Subrayado fuera de texto)

2º. El Capítulo IV de la Ley 137 de 1994 reglamenta de manera especial lo correspondiente al estado de emergencia económica, social y ecológica. Dicha ley prevé, igualmente, en su artículo 20¹ ibídem el control de legalidad sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

3º. Sobre las características del control automático de legalidad respecto de las medidas antes mencionadas, se ha pronunciado la Sala Plena del Consejo de Estado al decir que:

"El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los

¹ Cit. Pie de página 4.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala² ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena³ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general. De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por

² Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

³ Ver., entre otras, las siguientes sentencias: - Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alíer Eduardo Hernández Enríquez. - Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. - del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución. Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

d) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho⁴:

"Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."⁵

En providencia más reciente, ha dicho la misma Corporación que:

"De acuerdo con la Constitución Política y en aras de que el Gobierno Nacional contara con las herramientas necesarias para conjurar todos aquellos hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, se le otorgó al Presidente de la República la posibilidad de declarar el estado de emergencia y así salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El ejercicio de esa prerrogativa va ligada indiscutiblemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra. En efecto, la declaratoria de los estados de excepción no puede convertirse en un instrumento dirigido al desconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, al irrespeto de las reglas del derecho internacional humanitario, y mucho menos a la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, o a la supresión y/o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación y de juzgamiento.

De esta manera, la Carta Constitucional al regular esos estados, estatuyó diferentes mecanismos tanto políticos como jurídicos a los cuales debe

⁴ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

someterse desde la decisión a través de la cual se declara el estado de emergencia, pasando por los decretos legislativos y concluyendo con los decretos expedidos para la concreción de los fines dispuestos en los mismos. La finalidad de esos controles no es otra que la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio.

Así, en lo que tiene que ver con el control jurídico y con fundamento en el literal e) del artículo 152 supra, se expidió la Ley 137 de 1995-Estatutaria de los Estados de Excepción –, en cuyo artículo 20 consagró el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los plurimencionados estados. A la letra dicha disposición prescribe:

"ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición".

La Corte Constitucional[1] al revisar la constitucionalidad de la referida disposición, recordó que el control es una medida a través de la cual se pretende impedir la aplicación de normas ilegales; en particular consideró lo siguiente:

"Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales" (Negrillas y subrayado de la Sala).

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

Sobre el particular y como bien lo ha recalcado esta Corporación[2], la Ley 137 de 1994 pretendió "instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)".

En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

Entonces, éste supone el examen de lo relativo a la "competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción"[3]."⁶

5.2. Competencia ejercida, motivación y contenido del decreto objeto de examen

El acto materia de revisión es el Decreto 29 de 2020, cuyo texto integral se transcribe a continuación para efectos de precisar no solo su objeto y alcance sino, fundamentalmente, las normas de competencia y los motivos por los que fue proferido, y sobre esa base entonces determinar si está sujeto o no al juicio de legalidad a través del medio de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011:

"DECRETO No. 29
(27 de marzo de 2020)
"Por el cual se Decretan nuevas medidas para la Conservación del Orden público en el Municipio de Suesca Cundinamarca"

LA ALCALDESA MUNICIPAL DE SUESCA - CUNDINAMARCA

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena. Exp. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA). Sentencia de 15 de octubre de 2013. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 y,

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el 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, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que conforme a lo normado en el Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, son atribuciones del alcalde: Numeral 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.

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

Que conforme a lo normado en el artículo 3o del Decreto 457 del 22 de Marzo de 2000, establece que los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades y numera 34 casos en los cuales se permitirá el derecho a la libre circulación.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID19 y adoptó medidas para hacer frente al virus.

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

Que el Decreto Nacional 417 de 2020, declara Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Que el Decreto Departamental 140 del 16 de Marzo de 2020, declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca.

Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la honorable Corte Constitucional en Sentencia T-483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:

"El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo 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 la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales". (La negrilla fuera de texto original)

Que, el Decreto Nacional 418 de 2020, en su artículo 2, Parágrafo 1 establece: 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. Así mismo, en su Artículo 3, aduce, que las instrucciones, actos y ordenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior; disposición que ha cumplido esta Administración Municipal.

Que el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, establece, que los Gobernadores y los Alcaldes, podrán disponer de 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 de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

Así mismo, que el artículo 202 de la misma normativa, establece que 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: Numeral 5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados. Numeral 12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

Que, pese a las medidas adoptadas por parte de la Administración Municipal en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, a la fecha, continúan transitando e ingresando demasiadas personas foráneas y turistas extranjeros al Municipio de Suesca Cundinamarca, sin que se tenga certeza del cumplimiento de protocolos de ingreso al País, su actual estado de salud y su cumplimiento de aislamiento preventivo.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

En consecuencia, y con el fin de salvaguardar la vida, integridad y salud de los habitantes del Municipio de Suesca Cundinamarca, la Administración Municipal, adoptará otras medidas adicionales de orden público, para garantizar la mitigación del riesgo de contagio, máxime cuando a la fecha, no contamos con ningún caso reportado como POSITIVO.

Que, la decisión otorgada en el presente acto administrativo, fue previamente consultada y aprobada por el Puesto de Mando Unificado, que se encuentra activo, a causa de la emergencia sanitaria.

Que, en mérito de lo expuesto, la Alcaldesa Municipal de Suesca.

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Restringir de manera temporal y durante el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, el libre tránsito de INGRESO al Municipio de Suesca Cund, a partir de la fecha y hasta el próximo 13 de abril de 2020, con el fin de evitar el ingreso de extranjeros y visitantes no residentes en el Municipio.

Parágrafo 1: Se permitirá el derecho de circulación de las personas, en los casos contemplados en el artículo 3o del Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020.

Parágrafo 2: En ningún caso, se impedirá el tránsito de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera intermunicipal, carga, y modalidad especial, toda vez, que estas modalidades son autorizadas por autoridades del orden nacional y corresponden a la prestación de un servicio público esencial.

Parágrafo 3: Esta restricción temporal, aplica únicamente para vías Municipales, toda vez, que no se tiene la competencia para restringir el tránsito por vías Departamentales y Nacionales.

ARTÍCULO SEGUNDO: Prohíbese el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, conforme lo normado en el artículo 6 del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

ARTÍCULO TERCERO: La autoridad Policiva y demás autoridades Municipales, vigilarán el cumplimiento de las medidas adoptadas en la presente reglamentación.

ARTÍCULO CUARTO: Remítase el presente Decreto al correo: covid19@minInterior.gov.co, en cumplimiento de lo dispuesto mediante Decreto 418 de 2020, expedido por el Ministerio del Interior.

ARTÍCULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y correspondiente publicación."

Del Decreto antes transcrito se advierte lo siguiente:

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

1°. El Decreto 029 de 2020, se trata de un acto administrativo de carácter general, proferido por la Alcaldesa Municipal de Suesca, en ejercicio de las funciones conferidas por el numeral 2° del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana" y la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", modificada por la Ley 1551 de 2012, esto es, en ejercicio del poder de policía.

2°. Que el Decreto objeto de estudio se fundamenta en las siguientes disposiciones:

) Constitución Política de Colombia

"ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares." (Subrayado fuera de texto)

"ARTICULO 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia."

"ARTICULO 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 <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante."

) Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

ARTÍCULO 91. FUNCIONES. <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

b) En relación con el orden público:

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

) Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana":

"ARTÍCULO 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 de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

(...)

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:

(...)

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

(...)

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja."

) Decreto Nacional 417 de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

) Decreto 418 de 18 de marzo de 2020 "por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público".

"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.

Parágrafo 2: Las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción." (Subrayado fuera de texto)

) Decreto Nacional 457 de 22 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público".

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

1-Asistencia y prestación de servicios de salud.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

2-Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.

3-Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.

4-Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.

5-Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.

6-Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.

7-La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.

El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.

8-Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.

9-Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.

10-La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

11-La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

12-La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.

13-Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

14-Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

15-Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

16-Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.

17-Las actividades de dragado marítimo y fluvial.

18-La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.

19-Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria.

20-La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.

21-Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

22-El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas. .

23-El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

24-El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.

25-Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

26-La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.

El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.

27-El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.

28-El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.

29-Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.

30-Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

31-La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.

32-Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

33-El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir,

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

34-La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.

Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

Parágrafo 5. Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior. "

) Resolución 385 de 2020 "por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus".

) Decreto Departamental 140 de 16 de marzo 2020 "por el cual se declara la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones".

Visto lo anterior, no se cumple en el presente caso con los requisitos previstos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 ya que si bien el acto proferido por la señora Alcaldesa Municipal de Suesca, se trata de un acto administrativo de carácter general, el mismo fue proferido en ejercicio de funciones de poder de policía.

Si bien el Decreto objeto de estudio hace referencia a su vez al Decreto 417 de 2020 mediante el cual se declara un Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico

EXPEDIENTE No.	25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO:	DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE

en todo el territorio nacional, es lo cierto que no lo desarrolla a través de los Decretos Legislativos proferidos en ejercicio del mismo.

Además, los Decretos 418 y 457 de 2020 señalados en la parte motiva del Decreto bajo estudio, no desarrollan el estado de excepción sino que se profirieron en ejercicio del poder de policía, tal como se desprende de lo previsto en el numeral 4º del artículo 189⁷ y el artículo 315⁸ de la Constitución Política, así como el artículo 199⁹ de la Ley 1801 de 2016.

No obstante, el Decreto 029 de 2020 puede ser susceptible de control judicial ante esta jurisdicción a través de los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, así como el control por vía de observaciones que formule el Gobernador a los actos de los alcaldes municipales por razones de ilegalidad o inconstitucionalidad, a los que hacen referencia los artículos 137, 138 y 151-5 de la Ley 1437 de 2011.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 en consonancia con lo previsto en los artículos 151 numeral 14 y 243 de ese mismo cuerpo normativo y así precisada por la Sala Plena de la Corporación en sesión extraordinaria del 13 de julio del año en curso, debe declararse improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y, por ende, abstenerse el Tribunal de asumir dicho control

⁷ ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. (...)"

⁸ ARTICULO 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 <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. (...)"

⁹ ARTÍCULO 199. ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE. Corresponde al Presidente de la República:

1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.

2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley.

3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código.

4. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200220800
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SUESCA
ACTO: DECRETO No. 029 DE 27 DE MARZO DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN NUEVAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SUESCA – CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

a través de una decisión de fondo respecto del Decreto 029 de 2020, proferido por la señora Alcaldesa Municipal de Suesca – Cundinamarca.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO. - DECLÁRESE improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto No. 029 de 27 de marzo de 2020 "por el cual se decretan nuevas medidas para la conservación del orden público en el municipio de Suesca – Cundinamarca, por lo tanto, ABSTÍENESE de dar continuidad al trámite del mismo, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. - NOTIFÍQUESE la presente providencia a los sujetos procesales por el medio más eficaz, y a la comunidad, se dispone PUBLICAR la presente decisión en la página web de la Rama Judicial.

TERCERO. - Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría archívese el expediente previas las constancias a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado