

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

Bogotá, D.C., tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: FERNANDO IREGUI CAMELO

### CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS

<b>Radicado Nro.</b>	<b>25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 02069 – 00</b>
<b>Acto sujeto a control</b>	<b>Decreto 037 de 27 de abril de 2020</b>
<b>Autoridad</b>	<b>Alcalde de Tabio (Cundinamarca)</b>

#### I. ASUNTO

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151 (numeral 14) y 185 de la Ley 1437 de 2011 - C.P.A.C.A., ejerce la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el control de legalidad sobre el Decreto 037 del 27 de abril de 2020, proferido por el Alcalde de Tabio (Cundinamarca).

#### II. ANTECEDENTES

##### 2.1. Del acto sometido a control

1. El Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades constitucionales especiales conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país, por el término de treinta (30) días calendario, medida que se fundó en la Declaratoria de Emergencia de Salud Pública de importancia Internacional declarada por la Organización Mundial de la Salud – OMS en relación con el brote del denominado Covid-19.
2. Posteriormente, el Presidente de la República expidió el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*, con expreso señalamiento de que las disposiciones que para el manejo del orden público expidieran las autoridades departamentales, distritales y municipales, en contexto de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, debían ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República.
3. Adicional a lo anterior, mediante el Decreto 420 de 18 de marzo 2020, el Presidente de la República impartió instrucciones a los alcaldes y gobernadores,

las cuales debían ser tenidas en cuenta en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular. Por ejemplo: la prohibición del consumo de bebidas embriagantes, reuniones y aglomeraciones, toque de queda de niños, niñas y adolescentes, y otras en el marco de la emergencia sanitaria decretada.

4. El Alcalde de Tabio-Cundinamarca expidió el Decreto 037 del 27 de abril de 2020, “[P]or el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del Municipio de Tabio Cundinamarca con base a las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 593 del 24 de abril de 2020”.
5. El Alcalde del Municipio de Tabio-Cundinamarca, remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, copia del Decreto 037 del 27 de abril de 2020, para que esta Corporación efectuara el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

## **2.2. Trámite.**

El 26 de mayo de 2020 se asignó por acta de reparto al suscrito Magistrado Ponente el conocimiento del presente asunto, referente al control inmediato de legalidad del Decreto 037 de 2020.

Mediante auto del 28 de mayo de 2020 el Magistrado Ponente dispuso avocar conocimiento del Decreto 037 de abril de 2020, proferido por el Alcalde de Tabio (C/marca), con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad; ordenó comunicar al Alcalde de Tabio para que se pronunciara sobre la legalidad del Decreto y aportara las pruebas que pretendiera hacer valer; ordenó la publicación del asunto y fijó un término de diez días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad de los referidos decretos; y corrió traslado al Procurador Delegado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que rindiera concepto.

Cumplidos los trámites y satisfechos los requisitos sustantivos y procesales de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción (LEEE), y 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), procede el Tribunal en Sala Plena a resolver sobre la legalidad del Decreto sometido a control.

## **2.3. Fundamentos y disposiciones del Decreto 037 del 27 de abril de 2020 expedido por la Alcaldía de Tabio (Cundinamarca).**

En esta oportunidad se ha sometido a control de legalidad de la Sala el Decreto 037 del 27 de abril de 2020, “[P]or el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del Municipio de Tabio Cundinamarca con base a las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 593 del 24 de abril de 2020”.

Los fundamentos expuestos en la parte considerativa del Decreto 037 de 2020 del Municipio de Tabío fueron los siguientes:

- Artículos 2º, 189 numeral 4º, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 296, 303 y 315 de la Constitución Política, para concluir el fundamento constitucional sobre la atribución de los alcaldes de conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones que reciban del Presidente de la República.
- Artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el cual dispone que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador; y específicamente el literal b) numeral 1º, referido a que es función del alcalde conservar el orden público en el municipio.
- Artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, que contempla las atribuciones del Presidente de la República, como máxima autoridad de Policía en el territorio nacional, entre ellas, impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.
- Artículos 5º y 6º de la Ley 1801 de 2016, los cuales definen el concepto de convivencia y establecen sus categorías, entre las que se encuentra la salud pública, definida como la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las consideraciones de bienes de bienestar y calidad de vida.
- Artículos 201 y 205 de la misma Ley 1801 de 2016, los cuales establecen las atribuciones del gobernador y del alcalde, entre ellas, ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento de la convivencia.
- Artículo 5º de la Ley 1751 de 2015 estatutaria del derecho a la salud, que establece la responsabilidad del Estado de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud.
- Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 hasta el 30 de mayo de 2020.
- Resolución 464 del 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, mediante el cual se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.
- Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, mediante el cual el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden

público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19.

- Decretos 024, 025 y 026 de 2020 expedidos por el alcalde del Municipio de Tabio, mediante los cuales se adoptó como medida preventiva, restricciones a la circulación, toque de queda y otras medidas tendientes a mitigar o controlar la extensión del COVID-19.
- Decreto 593 del 24 de abril de 2020 expedido por el Presidente de la República, con el que se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Ahora, como órdenes específicas en el Decreto 037 de 2020, el Alcalde del Municipio de Tabio dispuso:

**“ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO:** Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Tabio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

*Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.*

**PARÁGRAFO.** Las decisiones adoptadas mediante decreto 035 del 4 de abril de 2020, continuarán vigentes y por tanto la población para acceder a los servicios que ofrecen los establecimientos de comercio y/o bancarios del municipio, se deberán someter al horario y día asignados según número de cédula en el mencionado decreto.

**ARTÍCULO SEGUNDO. 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, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. *Asistencia y prestación de servicios de salud.*
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, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.*
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.*
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 para 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 ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas La (sic) personas naturales y jurídicas que se encuentren dentro de esta excepción para poder iniciar sus labores deberán cumplir con los siguientes requisitos:*

- *Solicitud por escrito en formato dispuesto para tal fin por la alcaldía municipal*
- *Para el caso de ejecución de obra aportar la siguiente información:*
  - *Nombre y tipo de obra*
  - *Cámara de comercio, Nit y cc del representante legal (si aplica)*
  - *Dirección obra*
  - *No de resolución y fecha de la licencia de construcción*
  - *Propietario de la obra, contacto*
  - *Responsable de la obra, contacto*
  - *Listado de trabajadores, CC, contacto y dirección de residencia (si vienen de otros municipios, especificar cómo será el medio de transporte)*
  - *Cronograma indicando rotación de trabajadores*
  - *Horario de trabajo*
  - *Zona de alimentación*
  - *Garantizar implementos de bioseguridad para cada uno de los trabajadores*
- *Radicación y aprobación del correspondiente protocolo de protección ante el Puesto de mando unificado.*
- *Vinculación en lo posible de nuevos trabajadores utilizando la mano de obra del municipio.*
- *Si el empleador cuenta con mano de obra de otras zonas deberá de forma obligatoria suministrar el transporte de ida y regreso garantizando medidas de sanidad y una ocupación de los vehículos de hasta el 35%*
- *Solo se podrá ejecutar labores de empresas, trabajadores y/o establecimientos de comercio en los horarios de 7:00 a.m. hasta las 3:00 p.m.*

19. *La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas. Las personas naturales y jurídicas que se encuentren dentro de esta excepción para poder iniciar sus labores deberán cumplir con los siguientes requisitos:*

- *Solicitud por escrito en formato dispuesto para tal fin por la alcaldía municipal.*
- *Para el caso de obra aportar la siguiente información:*

- *Nombre y tipo de obra*
  - *Cámara y comercio, Nit y cc del representante legal (si aplica)*
  - *Dirección obra*
  - *No de resolución y fecha de la licencia de construcción*
  - *Propietario de la obra, contacto*
  - *Responsable de la obra, contacto*
  - *Listado de trabajadores, CC, contacto y dirección de residencia (si vienen de otros municipios, especificar cómo será el medio de transporte)*
  - *Cronograma indicando rotación de trabajadores*
  - *Horario de trabajo*
  - *Zona de alimentación*
  - *Garantizar implementos de bioseguridad para cada uno de los trabajadores.*
- *Radicación y aprobación del correspondiente protocolo de protección ante el Puesto de mando unificado.*
  - *Vinculación en lo posible de nuevos trabajadores utilizando la mano de obra del municipio*
  - *Si el empleador cuenta con mano de obra de otras zonas deberá de forma obligatoria suministrar el transporte de ida y regreso garantizando medidas de sanidad y una ocupación de los vehículos de hasta el 35%.*
  - *Solo se podrá ejecutar labores por parte de empresas, trabajadores y/o establecimientos de comercio en los horarios de 7:00 a.m. hasta las 3:00 p.m.*

20. *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. Las personas naturales y jurídicas que se encuentren dentro de esta excepción para poder iniciar sus labores deberán cumplir con los siguientes requisitos:*

- *Solicitud por escrito en formato dispuesto para tal fin por la alcaldía municipal*
- *Para el caso de ejecución de obra aportar la siguiente información:*
  - *Nombre y tipo de obra*
  - *Cámara y comercio, Nit y cc del representante legal (si aplica)*
  - *Dirección obra*
  - *No de resolución y fecha de la licencia de construcción*
  - *Propietario de la obra, contacto*
  - *Responsable de la obra, contacto*
  - *Listado de trabajadores, CC, contacto y dirección de residencia (si vienen de otros municipios, especificar cómo será el medio de transporte)*
  - *Cronograma indicando rotación de trabajadores*
  - *Horario de trabajo*
  - *Zona de alimentación*
  - *Garantizar implementos de bioseguridad para cada uno de los trabajadores*
- *Radicación y aprobación del correspondiente protocolo de protección ante el Puesto de mando unificado.*
- *Vinculación en lo posible de nuevos trabajadores utilizando la mano de obra del municipio*

- *Si el empleador cuenta con mano de obra de otras zonas deberá de forma obligatoria suministrar el transporte de ida y regreso garantizando medidas de sanidad y una ocupación de los vehículos de hasta el 35%.*
- *Solo se podrá ejecutar labores por parte de empresas, trabajadores y/o establecimientos de comercio en los horarios de 7:00 a.m. hasta las 3:00 p.m.*

*21. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Las personas naturales y jurídica que se encuentren dentro de esta excepción para poder iniciar sus labores deberán cumplir con los siguientes requisitos:*

- *Solicitud por escrito en formato dispuesto para tal fin por la alcaldía municipal*
- *Para el caso de ejecución de obra aportar la siguiente información:*
  - *Nombre y tipo de obra*
  - *Cámara y comercio, Nit y cc del representante legal (si aplica)*
  - *Dirección obra*
  - *No de resolución y fecha de la licencia de construcción*
  - *Propietario de la obra, contacto*
  - *Responsable de la obra, contacto*
  - *Listado de trabajadores, CC, contacto y dirección de residencia (si vienen de otros municipios, especificar cómo será el medio de transporte)*
  - *Cronograma indicando rotación de trabajadores*
  - *Horario de trabajo*
  - *Zona de alimentación*
  - *Garantizar implementos de bioseguridad para cada uno de los trabajadores*
- *Radicación y aprobación del correspondiente protocolo de protección ante el Puesto de mando unificado.*
- *Vinculación en lo posible de nuevos trabajadores utilizando la mano de obra del municipio*
- *Si el empleador cuenta con mano de obra de otras zonas deberá de forma obligatoria suministrar el transporte de ida y regreso garantizando medidas de sanidad y una ocupación de los vehículos de hasta el 35%.*
- *Solo se podrá ejecutar labores por parte de empresas, trabajadores y/o establecimientos de comercio en los horarios de 7:00 a.m. hasta las 3:00 p.m.*

*22. La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el decreto nacional y su respectivo mantenimiento.*

*23. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicas 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.*

*24. 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.*



25. *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.*
26. *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.*
27. *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 comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.*
28. *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.*
29. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas. El superintendente de Notariado y Registro determinara (sic) los horarios y turnos en los cuales se prestarán los servicios notariales garantizando la prestación del servicio a las personas mas vulnerables y a las personas de especial protección constitucional. El superintendente de Notariado y Registro determinara los horarios y turno en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.*
- PARÁGRAFO.** *La oficina de Planeación elaborará los protocolos de atención, y turnos necesarios para la actividad de expedición de licencias de construcción.*
30. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*
31. *El abastecimiento y distribución de alimentos 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.*
32. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*

33. *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.*
34. *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.*
35. *El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
36. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir de transformación de madera, de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio. Las personas naturales y jurídicas que se encuentren dentro de esta excepción para poder iniciar sus labores deberán cumplir con los siguientes requisitos:*
- *Solicitud por escrito en formato dispuesto para tal fin por la alcaldía municipal.*
  - *Radicación y aprobación del correspondiente protocolo de protección ante el Puesto de mando unificado.*
  - *Vinculación en lo posible de nuevos trabajadores utilizando la mano de obra del municipio.*
  - *Si el empleador cuenta con mano de obra de otras zonas deberá de forma obligatoria suministrar el transporte de ida y regreso garantizando medidas de sanidad y una ocupación de los vehículos de hasta el 35%*
  - *Solo se podrá ejecutar labores por parte de empresas, trabajadores y/o establecimientos de comercio en los horarios de 7:00 a.m. hasta las 3:00 p.m.*
37. *El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una (1) hora diaria de acuerdo a las siguientes condiciones:*
- *El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio de que trata este numeral solo podrá realizarse en el horario de 6 a.m. a 7 a.m.*
  - *Dicha actividad solo será permitida para mayores de 18 años y hasta los 60 años.*
  - *Se permite trotar o caminar solamente. No se permite montar bicicleta como actividad física o de ejercicio en la jurisdicción del municipio. (Queda exceptuado de la anterior prohibición la utilización de la bicicleta como medio de transporte de las personas para llegar a su sitio de trabajo y de esté (sic) a su lugar de residencia)*
  - *Se permite realizar la actividad física y de ejercicio en vías públicas a distancia máxima de 500 mts del lugar de residencia de la persona.*

- *Se prohíbe el uso de gimnasios, parques biosaludables, parques infantiles, canchas de juego en conjunto (baloncesto, voleibol, fútbol entre otros).*
- *Se prohíbe la práctica de deportes de conjunto y contacto.*
- *Las actividades físicas y de ejercicio NO se podrán desarrollar en los días SÁBADO Y DOMINGO.*
- *Se prohíbe correr en línea detrás de otro corredor; se debe buscar la ubicación diagonal y mínimo a 5 metros de distancia entre un practicante y otro.*
- *No se debe realizar actividad física si presente síntomas de enfermedad respiratoria, tales como tos, fiebre, dificultad para respirar, dolor de garganta y pérdida reciente de olfato y/o gusto.*
- *Los practicantes de actividad física y de ejercicio deberán contar con elementos mínimos de protección con tapabocas, gel, alcohol.*
- *Los practicantes de actividad física y de ejercicio no podrán prestarse entre sí los elementos que utilicen en desarrollo de la misma.*

38. *La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.*

39. *El funcionamiento de las Comisarías de Familia e Inspecciones de Policía así como los usuarios de las mismas, previo establecimiento de la modalidad de atención y de los turnos correspondientes.*

40. *La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.*

41. *Parqueaderos públicos para vehículos.*

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

*Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 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.*

**ARTÍCULO TERCERO. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES.** *Prohíbese dentro de la jurisdicción del municipio de Tabío el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el lunes 11 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

**ARTÍCULO CUARTO. INONSERVANCIA DE LAS MEDIDAS.** *La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código de Penal y*

a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

**ARTÍCULO QUINTO. VIGENCIA.** *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”*

**2.4. El Alcalde de Municipio de Tabio no realizó ningún pronunciamiento frente a la legalidad del Decreto 037 del 27 de abril de 2020.**

**III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Luego de hacer una síntesis sobre las condiciones y situaciones excepcionalísimas que condujeron a la declaratoria del Estado *Emergencia Económica, Social y Ecológica proferida por el Gobierno en todo el territorio Nacional*, procedió a hacer una línea del tiempo de todos los Decretos Legislativos expedidos dentro del estado de excepción.

En el caso concreto, a juicio del Agente del Ministerio Público, el acto sujeto a control cumple, en principio, con algunos de los parámetros fijados por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, esto es:

(i) Se trata de un acto de contenido general: Las decisiones adoptadas por el alcalde Tabio mediante el Decreto 037 de 2020, son generales y abstractas, en la medida en que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular, y en ellas se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para los habitantes del municipio de Tabio, en consonancia con el aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 593 de 2020.

(ii) El Decreto 037 de 2020 fue dictado en ejercicio de la función administrativa, como quiera que se expidió por el Alcalde Municipal de Tabio en ejercicio de función administrativa y, más concretamente, de las facultades de policía con las que cuenta.

(iii) Sin embargo, no cumple con el presupuesto de que con el acto se desarrolle uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción. Para el Agente del Ministerio Público las decisiones objeto de control no cumplen este requisito de suma importancia, necesario para efectos del control inmediato de legalidad, pues, finalmente, es esta condición la que le otorga sentido al mecanismo, ya que para la procedencia del medio de control previsto en el artículo 136 del CPACA, es necesario que el acto de carácter general se dictado en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en el estado de excepción.

En ese orden, sustentó su argumento indicando que los diversos controles que se imponen en los estados de excepción parten de una respuesta histórica a los abusos que, con antelación a la Carta Política de 1991, se realizaron bajo la figura del “*estado de sitio*” y, en tal dirección, carecería de sentido acudir a este mecanismo inmediato de revisión para controlar actos que no desarrollan los decretos legislativos expedidos y que, en todo caso, podrían ser objeto de control por las vías ordinarias.

Continuó manifestando que, si bien la jurisprudencia constitucional le otorga naturaleza legislativa al decreto declaratorio de estado de excepción “...*pues es un acto que produce innegables efectos jurídicos toda vez que habilita al Presidente de la República para ejercer facultades legislativas excepcionales*”, el desarrollo de tal acto declaratorio corresponde al mismo Presidente de la República, en compañía de todos sus ministros, mediante la expedición de los decretos legislativos de desarrollo, los cuales también gozan de valor material de ley, pues lo que supone la expedición del acto declaratorio del estado de emergencia es que el Presidente queda facultado, tal como lo señala el inciso 2 del artículo 215 de la Constitución Política, para “...*dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*”.

Para el Ministerio Público, no puede señalarse que actos diferentes a los decretos legislativos tengan vocación de desarrollar el decreto declaratorio del estado de excepción, pues existe una clara reserva constitucional para tales efectos en cabeza del Presidente de la República y resultaría desacertado afirmar que un acto general, expedido por una autoridad territorial, gozara de la virtualidad suficiente para “desarrollar” el decreto declaratorio de un estado de emergencia, en tanto es competencia exclusiva y privativa del Presidente de la República.

Resaltó que el simple hecho de aludir a un decreto declaratorio de un estado de emergencia en la parte considerativa de un acto general expedido por una autoridad territorial o de compartir una causa común o similar en su expedición, no supone desarrollo del decreto declarativo pues ni material, ni jurídicamente sería posible, en tanto el mecanismo constitucional establecido para dichos fines es la expedición de un decreto legislativo; un desarrollo en contrario supondría una evidente nulidad por carencia absoluta de competencia.

En el caso concreto, advirtió el Ministerio Público que para la expedición del Decreto municipal 037 de 2020, no se desarrolló ningún decreto legislativo, como consecuencia de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional efectuada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pues desde el punto de vista puramente formal, en el Decreto en estudio no se alude a ninguno de los 72 decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional para desarrollar el Estado de Emergencia; y materialmente el Decreto 037 de 2020, desarrolló las disposiciones ordinarias contenidas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), como también los artículos 315.2, 303 y 315 de la Constitución Política.

Por último, puso de presente que, al revisarse en detalle el Decreto 037 de 2020, resulta ser una transcripción casi total del Decreto 593 de 2020, este último expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le son conferidas por el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política. Las pocas diferencias entre un texto y otro únicamente refieren a ajustes menores incluidos en el Decreto 037 para particularizar las medidas al municipio de Tabio.

## **IV. PRESUPUESTOS PROCESALES Y ESTRUCTURA**

### **4.1. Competencia.**

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 (numeral 14) y 185 de la Ley 1437 de 2011 - C.P.A.C.A., corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

En este caso particular, es el Decreto 037 del 27 de abril de 2020, proferido por el Alcalde de Tabio (Cundinamarca), un acto de carácter general proferido con fundamento en la función administrativa de la autoridad municipal durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno en todo el territorio Nacional.

Así mismo, el municipio de Tabio es uno de los municipios del Departamento de Cundinamarca, donde ejerce jurisdicción el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; por lo que, en consecuencia, este Tribunal, en su Sala Plena, es competente para ejercer el control inmediato de legalidad del acto remitido por esa entidad territorial.

### **4.2. Problemas jurídicos.**

En sede de Control Inmediato de Legalidad, son dos los problemas que en general debe abordar la Sala Plena del Tribunal:

- a) ¿El Decreto Municipal 037 de 2020, expedido por el Alcalde de Tabio, corresponde formal y materialmente a aquellos actos susceptibles de control inmediato de legalidad, de conformidad con los presupuestos que establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011?

En caso de que el aludido Decreto supere el denominado “test de procedencia”, la Sala deberá entonces abordar la siguiente cuestión:

- b) ¿El Decreto Municipal 037 de 2020 se ajusta a los contenidos normativos de los decretos legislativos que desarrollan o de los decretos nacionales que reglamentan la Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEESE) decretada por el Gobierno Nacional por medio del Decreto Legislativo No. 417 de 2020?

A continuación, la Sala se ocupará del primer problema propuesto.

## V. ANÁLISIS Y DESARROLLO

### 5.1. DE PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Para abordar esta cuestión es necesario exponer, en primer lugar, los presupuestos en los que opera el control de legalidad y las normas a las que se aplica este control excepcional.

#### 5.1.1. Fundamentos del control inmediato de legalidad

Los artículos 212 a 215 de la Constitución Política regulan los llamados estados de excepción a los que puede acudir el Presidente de la República para adoptar medidas extraordinarias y de emergencia para conjurar graves situaciones relacionadas con guerra exterior (art. 212 C.P.), conmoción interior (art. 213, C.P.), y emergencia económica, social y ecológica (art. 215 C.P.).

Si bien, los artículos en cuestión establecen las razones frente a las cuales procede la declaratoria en cada uno de los estados enunciados, los efectos de tal declaratoria y el procedimiento para efectuarla, el artículo 214 superior prevé las condiciones y requisitos generales a los que debe sujetarse el Presidente en tales eventos, es decir, exigibles para todos los casos de estados de excepción.

El numeral 2º del precitado artículo 214, expresa que *“No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten serán proporcionales a la gravedad de los hechos”*. El numeral 3º, *ibidem*, también advierte que durante los estados de excepción, **“No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado”** (énfasis agregado).

De conformidad con el artículo 215, superior, el Presidente de la República puede declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando sobrevengan hechos *“que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública...”*. Esta declaratoria procede por períodos de hasta treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa en el año calendario, y por medio de ella, el Presidente podrá, con la firma de todos sus ministros, *“dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”*.

Por su parte el Legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el precitado artículo 214 Constitucional, expidió la Ley 137 de 1994, de carácter estatutario, por medio de la cual se regulan los estados de excepción. Tal precepto contiene numerosas reglas, condiciones y requisitos que se deben aplicar o derivan de la declaratoria de los estados especiales tratados.

Una mención especial amerita el artículo 12 *ibid*. Esta norma supone dos asuntos de importancia mayúscula: i) la suspensión de leyes incompatibles con los estados de

excepción debe hacerse de manera expresa por medio de decreto legislativo de estado de excepción; ii) dicho decreto debe expresar las razones específicas, claras y suficientes por las cuales se estima que las disposiciones legales que se suspenden son incompatibles con el estado de excepción.

Igualmente, la Ley 137 de 1994 consagró en su artículo 20 el mecanismo especial de control inmediato de legalidad de los actos dictados al amparo del estado de excepción, como desarrollo de los decretos legislativos correspondientes.

El artículo 20 reseñado dispone:

*“[...] **Artículo 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 [...]”.*

De conformidad con la ley estatutaria, tres son los elementos que determinan la competencia del juez administrativo para asumir el control de legalidad de los actos proferidos en estados de excepción:

- a) Se debe tratar de medidas administrativas de carácter general dictadas en ejercicio de su función administrativa por las autoridades competentes.
- b) Las medidas sometidas a control son aquellas dictadas “*durante los estados de excepción*”.
- c) Las medidas han de ser aquellas dictadas “*como desarrollo*” de los decretos legislativos.

Por oposición, las medidas que no sean de carácter general, o aquellas dictadas con anterioridad o de forma concomitante con la declaratoria del estado de excepción, o que no correspondan al desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, no son susceptibles de control por vía del mecanismo de que trata el artículo 20, reseñado.

Es del caso precisar que el artículo 136 del CPACA consagra igualmente el mecanismo en términos idénticos a la ley estatutaria, y el artículo 185 desarrolla el procedimiento para hacer efectivo dicho control, de manera que las conclusiones previas se mantienen incólumes al referir: “*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 Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si*



*emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código”.*

En relación con las características del control inmediato de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado ha definido las siguientes<sup>1</sup>:

- 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, a sus innumerables variaciones y derivaciones, el control de legalidad queda circunscrito a la confrontación con las normas invocadas en las motivaciones que soportan las que se adoptan en el acto administrativo examinado, aunque por excepción, pueden extenderse a otras disposiciones del orden superior, sean de rango legal o reglamentario, no invocadas expresamente, pero implicadas de manera inescindible con los contenidos materiales del acto examinado y que configuran su desarrollo y aplicación.

La Sala Plena del Consejo de Estado ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 137 del CPACA), 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

---

<sup>1</sup> 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.

las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 135 *ibídem* o 241-7 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.

### **5.1.2. Verificación de los presupuestos de procedencia del control de legalidad en el caso concreto**

La Sala evaluará si se cumplen los presupuestos de procedencia del CIL respecto del Decreto 037 del 27 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Tabío.

#### **i) Carácter general del acto examinado**

La revisión de las decisiones adoptadas por el municipio de Tabío mediante el Decreto 037 de 2020, conducen a determinar que son de **carácter general y abstracto**, pues están dirigidas al grupo poblacional que habita en la jurisdicción territorial de dicho municipio, y no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular, ni se ocupa de alguna situación específica.

Se tiene entonces que en el referido Decreto, (i) se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Tabío; (ii) se permitió el derecho de circulación de las personas únicamente para desarrollar las actividades contenidas en el artículo segundo del Decreto, esto es, asistencia y prestación de servicios de salud y la adquisición de bienes de primera necesidad, entre otras, contenidas en 41 numerales; (iii) prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos o en establecimientos de comercio; (vi) dispuso que el incumplimiento de las medidas adoptadas en ese Decreto daría lugar a las sanciones establecidas en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016.

Así, está claro que se trata de un Acto de carácter general y abstracto, cuestión preliminar para determinar si el Decreto 037 de 2020 es pasible de control por la vía del artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

#### **ii) Fue dictado en ejercicio de la función administrativa**

A nivel local, la función administrativa se encuentra a cargo de los municipios, los que, conforme con la Constitución Política (artículo 331), son entendidos como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y que, por su cercanía con la comunidad, es la que se encuentra en la mejor posición para identificar y satisfacer las necesidades de la población.

El municipio es definido como “*entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado*”, y en tal virtud, “*le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*” (artículo 311, C.P.). El jefe de la administración

local es el alcalde “*elegido popularmente por períodos institucionales de cuatro (4) años*” (art. 314 C.P.), funcionario a quien le compete “*Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante*” (art. 315-2 C.P.). De igual forma, al alcalde le corresponde “*Dirigir la acción administrativa del municipio...*”, y “*...asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo*” (art. 315-3, C.P.).

A juicio de la Sala, el Decreto 037 de 2020 estableció medidas dictadas en desarrollo de funciones administrativas por el alcalde en condición de jefe de la administración local, con lo cual, se cumple el segundo supuesto de procedencia.

#### **5.1.2. El decreto debió haber sido expedido “durante” el estado de excepción.**

El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica fue declarado por el Presidente de la República por medio del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, publicado en la misma fecha, y con vigencia de 30 días calendario, de manera que se entiende vigente hasta el 17 de abril.

El Decreto municipal 037 fue expedido el 27 de abril de 2020, es decir, con posterioridad a la vigencia del estado de excepción constitucional, de manera que, por este aspecto, *prima facie*, no se trataría de medidas que admitirían ser sometidas a control inmediato de legalidad.

No obstante, se seguirá analizando el último presupuesto exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 de la Ley 1437 de 2011, a efectos establecer eventualmente, si el Decreto enjuiciado se fundamentó uno de los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante el término de los 30 días de declaratoria del estado de excepción del Decreto 417 de 2020.

#### **5.1.3. Los decretos han debido expedirse en desarrollo de decretos legislativos del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEESE)**

Por medio del Decreto 037 de 2020, el Alcalde municipal de Tabio impartió “*instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público (...) con base en las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 593 del 24 de abril de 2020.*”

##### **a) Fundamentos legales del decreto analizado**

Los fundamentos y justificaciones invocados en el Decreto 035 de 2020 son:

- Artículos 2º, 189 numeral 4º, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 296, 303, 315 de la Constitución Política, con los que concluyó el fundamento constitucional sobre la atribución de los alcaldes de conservar el orden público en el municipio, de

conformidad con la ley y las instrucciones que reciban del Presidente de la República.

- Artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el cual dispone que 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; y específicamente el literal b) numeral 1º, referido a que es función del alcalde conservar el orden público en el municipio.
- Artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, que contempla las atribuciones del Presidente de la República, como máxima autoridad de Policía en el territorio nacional, entre ellas, impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.
- Artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016, los cuales definen el concepto de convivencia y establecen sus categorías, entre las que se encuentra la salud pública, definida como la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las consideraciones de bienes de bienestar y calidad de vida.
- Artículos 201 y 205 de la misma Ley 1801, los cuales establecen las atribuciones del gobernador y del alcalde, entre ellas, ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento de la convivencia.
- Artículo 5º de la Ley 1751 de 2015 estatutaria del derecho a la salud que establece la responsabilidad del Estado de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud.
- Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 hasta el 30 de mayo de 2020.
- Resolución 464 del 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, mediante el cual se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.
- Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, mediante el cual el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19.
- Decretos 024, 025 y 026 de 2020 expedidos por el alcalde del Municipio de Tabío, mediante los cuales se adoptó como medida preventiva restricciones a

la circulación, toque de queda y otras medidas tendientes a mitigar o controlar la extensión del COVID-19.

- Decreto 593 del 24 de abril de 2020 expedido por el Presidente de la República, con el que se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Ahora, la Sala considera que los artículos 14 y 212 fundamentan con mayor especificidad y pertinencia las disposiciones del Decreto en estudio, a pesar que el Decreto 037 de 2020 no los hubiera citado. Esos artículos confieren poderes extraordinarios a las autoridades territoriales para la prevención del riesgo, ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, y establece una competencia extraordinaria de policía ante situaciones de emergencia y calamidad.

En ese orden los artículos 14 y 202 de la precitada ley preceptúan:

***“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.***

(...)

(Subrayas agregadas).

***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:***

(...)

2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.

3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

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.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendió y consumo de bebidas alcohólicas.

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

(...)

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.”

(Subrayas de la Sala).

**b) Consideraciones de la Sala frente a este último requisito (Desarrollar uno o algunos de los Decretos Legislativos proferidos durante el estado de excepción):**

En primer lugar, tal y como lo advirtió el Procurador Delegado ante este Tribunal, el Decreto 037 de 2020 resulta ser una transcripción casi total de la parte dispositiva del Decreto 593 de 2020, el cual no es un Decreto Legislativo, pues como lo anotó el Agente del Ministerio Público, este fue expedido en ejercicio de facultades ordinarias que no requieren estado de excepción, contenidas en el numeral 4º del artículo 189 de la Constitución Política.

De otra parte, el Decreto 593 de 2020 fue proferido el 24 de abril de 2020, esto es, cuando la declaratoria del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 durante el término de 30 días calendario, ya no tenía vigencia, por lo que entonces, se concluye que el Decreto 593 de 2020, se expidió por el Gobierno en ejercicio de atribuciones ordinarias de policía y, por ende, el Decreto municipal 037 corresponde al cumplimiento y aplicación de tales medidas, en ejercicio de competencias igualmente ordinarias, y en aplicación de los principio de concurrencia, coordinación y subsidiariedad.

Siguiendo con el estudio de los fundamentos del Decreto 037 de 2020 del Municipio de Tabío, la Sala encuentra que también tuvo como sustento los Decretos 418 y 420 de 2020, dictados por el Presidente de la República como máxima autoridad administrativa y de Policía, y supremo director del orden público, conforme lo establecen los artículos 189-4, 296, 303 y 315 de la Constitución, de manera que tampoco se trata de Decretos con fuerza material de ley dictados en desarrollo del Estado de Emergencia. La pretensión de los Decretos Nacionales 418 y 420 fue la de dictar instrucciones y órdenes a los gobernadores y alcaldes **en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público** en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Por último, la Sala evidencia que, materialmente los fundamentos y las disposiciones del Decreto 037 de 2020, tuvieron sustento en las facultades con que cuentan los alcaldes para restringir y vigilar la circulación de las personas, imponer restricciones

a la movilidad, por vías y lugares públicos, decretar el toque de queda y restringir o prohibir el consumo de bebidas embriagantes, de conformidad con la Ley 1801 de 2016.

Entonces, de acuerdo con lo anterior, la Sala considera que las medidas tomadas en el Decreto 037 de 2020 se inscriben en: **(i)** el ámbito de actuación propio de los alcaldes municipales como autoridades especiales de policía y con facultades para el aseguramiento del orden público, contenidas en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en virtud de los cuales, los alcaldes tienen la función de conservar el orden público de conformidad con la ley y las instrucciones impartidas por el presidente y el gobernador; **(ii)** los poderes extraordinarios para la prevención del riesgo contenidos en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana); y **(iii)** la atribución como conductores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en su jurisdicción territorial, con las competencias necesarias para garantizar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el municipio, y como responsable de la implementación de los procesos para la reducción del riesgo y manejo de desastres, de conformidad con la Ley 1523 de 2012; así como en las sanciones previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21. del Decreto 780 de 2016.

En esa secuencia, de esta revisión *prima facie*, tal como lo observa el Agente del Ministerio Público, lo que se advierte es que el decreto en cuestión no corresponde a una norma de desarrollo de alguno de los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional relacionados con el estado de excepción de que trata el Decreto 417 de 2020, sino que se inscriben en el ámbito de las atribuciones ordinarias propias de los alcaldes en el marco de las Leyes 136 de 1994, 1801 de 2016 y 1523 de 2012.

En consecuencia, la Sala Plena encuentra que el Control Inmediato de Legalidad en el presente asunto improcedente, y así se declarará, sin perjuicio de la procedencia de los otros medios de control dispuestos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Finalmente, se precisa que la presente providencia será suscrita por la Presidenta de la Corporación y el Magistrado Ponente, según fue decidido en sesión de sala del 31 de marzo de 2020, una vez hubiere sido aprobada por la mayoría reglamentaria.

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

#### **FALLA:**

**PRIMERO: Declarar improcedente** el Control Inmediato de Legalidad del Decreto Nos. 037 del 27 de abril, “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVI-19, y el mantenimiento del orden público del Municipio de Tabio Cundinamarca 593 del 24 de abril de 2020*”, proferido por el Alcalde de Tabio – Cundinamarca, de conformidad con las consideraciones expuestas.

**SEGUNDO:** Por la Secretaría de la Sección Tercera – Subsección “C” de este Tribunal, **NOTIFICAR** esta providencia al municipio de Tabio, por los medios electrónicos autorizados para el particular.

**TERCERO:** Por la Secretaría de la Subsección “C” de la Sección Tercera de este Tribunal, **PUBLICAR** esta providencia en la página web de la rama judicial en la sección denominada “Medidas COVID19”, o en la plataforma autorizada para tales efectos.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FERNANDO IREGUI CAMELO**

**Magistrado Ponente**



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

**Presidenta**

DRD