

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SALA PLENA**

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**EXPEDIENTE:** No. 25000-23-15-000-2020-01678-00  
**OBJETO DE CONTROL:** DECRETO 051 DE 2020  
**AUTORIDAD:** ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN –  
CUNDINAMARCA

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

---

**ASUNTO: FALLO EN ÚNICA INSTANCIA**

Se pronuncia la Sala Plena sobre la legalidad del Decreto No. 51 del 11 de mayo de 2020 *“por el cual se modifican y amplían las medidas de aislamiento preventivo obligatorio del Decreto No. 038 de 2020 y se imparten órdenes para el mantenimiento del orden público”*.

**I. ANTECEDENTES**

**1. DE LA SOLICITUD DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

La señora Alcaldesa del Municipio de Albán – Cundinamarca remitió a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca copia del Decreto No. 51 del 11 de mayo de 2020 *“por el cual se modifican y amplían las medidas de aislamiento preventivo obligatorio del Decreto No. 038 de 2020 y se imparten órdenes para el mantenimiento del orden público”*, con el fin de realizar el control inmediato de legalidad sobre el mismo.

**2. ACTUACIÓN PROCESAL**

2.1. Previo reparto, en auto del 15 de mayo de 2020 se avocó el conocimiento del control automático de legalidad de la referencia y se dispuso: i) notificar y correr traslado a la Alcaldesa del municipio de Albán – Cundinamarca del contenido de la decisión; ii) la fijación de un aviso en la página Web de la Rama Judicial sobre la existencia del proceso; iii) invitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Salud y de Protección Social, Gobernación de Cundinamarca y a la Personería Municipal de Albán para emitir concepto; y iv) notificar a la Agente del Ministerio Público.

2.2. Por Secretaría de la Sección Primera, mediante correo electrónico del 18 de mayo de 2020 se realizaron las notificaciones previstas en el auto por el cual se avocó el conocimiento de asunto.

2.3. En la misma fecha la Secretaría de la Sección envió las invitaciones a las dirigidas al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Gobernación de Cundinamarca y a la Personería municipal de Albán.

2.4. La Secretaría fijó el aviso al que se refiere el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el día 18 de mayo de 2020 y se desfijó el 1 de junio de la misma anualidad.

2.5. En correo remitido el 21 de mayo de 2020 la Personería del municipio de Albán – Cundinamarca emitió respuesta. La Alcaldía municipal y la Gobernación de Cundinamarca dieron respuesta fuera del término de fijación. No obran otras intervenciones en el proceso.

2.6. Mediante auto del 8 de julio de 2020 el Despacho ponente resolvió: i) incorporar al proceso la respuesta de la Personería municipal de Albán – Cundinamarca; ii) declarar agotada la etapa probatoria; y iii) correr traslado a la Agente del Ministerio Público designada ante esta Corporación para que

dentro del término de los diez (10) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, proceda a rendir el concepto.

2.7. El proyecto fue registrado el día 19 de agosto de 2020 en la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

### **3. INTERVENCIÓN DE LA PERSONERÍA MUNICIPAL DE ALBÁN**

El Personero municipal de Albán – Cundinamarca señaló:

- El Decreto No. 51 del 11 de mayo de 2020 se ajusta a la Constitución, ya que previamente el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, en Decretos Nos. 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional.
- El acto administrativo objeto de estudio no suspende los derechos fundamentales, así como tampoco contiene medidas que supriman o modifiquen las competencias de los órganos del Poder Público.
- Los gobernadores y alcaldes pueden 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 ante la ocurrencia de una pandemia como lo es el COVID-19.
- El Decreto se emitió con el fin de disminuir el impacto del virus COVID-19, de acuerdo a la ley 1801 de 2016, artículo 14.

### **4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La señora Procuradora 134 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá emitió concepto en el presente asunto en los siguientes términos:

- Si bien la finalidad del Decreto No. 51 del 11 de mayo de 2020 era contener, evitar la propagación del virus y salvaguardar la vida y salud de la comunidad, es evidente que las medidas proferidas son atribuciones de competencia exclusiva de la policía en el municipio y que la expedición del Decreto no se realiza con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

- El objeto preciso del Decreto 051 del 11 de mayo de 2020 consistió en prorrogar las medidas de restricción a la movilidad de personas y vehículos para la contención de la pandemia desde las 00:00 del día 11 de mayo de 2020, hasta las 00:00 horas del lunes 25 de mayo de 2020, con ciertas excepciones enlistadas allí mismo. Mantener el toque de queda de permanente para menores de edad y establecer como medida de autocuidado el uso obligatorio del tapabocas en las calles y áreas comunes del municipio; indicando en el artículo 7º que todas las medidas contempladas en el decreto son de estricto cumplimiento por los habitantes, residentes y visitantes del municipio, son órdenes de policía y su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en el numeral 2º del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de violación de medidas sanitarias de que trata el Código Penal.

- Es clara la sintonía de las medidas adoptadas en el municipio de Albán en el Decreto 51 de 2020 con las normas que le otorgan facultades en materia de orden público y su atribución como autoridad de policía.

- Las medidas dictadas por la Alcaldesa no tienen la naturaleza de ser desarrollo del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 por el cual declaró el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio nacional, ni de alguno de los decretos legislativos expedidos en consideración

al Estado de Excepción, mientras que sí corresponde al ejercicio de su competencia de policía que le otorga de manera directa la Constitución y la Ley para actuar en caso de situaciones extraordinarias, como por ejemplo aquellas en que se amenacen o ponga en riesgo la salubridad pública.

- Por lo expuesto, la Agente del Ministerio Público solicita declarar no procedente el control inmediato de legalidad respecto del Decreto 051 del 11 de mayo de 2020 expedido por la Alcaldesa municipal de Albán.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA**

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general dictados en ejercicio de la función administrativa por las entidades y autoridades públicas departamentales o municipales, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 136, 154 numeral 14 y 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

### **2. PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde a esta Corporación determinar si el Decreto No. 51 del 11 de mayo de 2020 proferido por la Alcaldesa Municipal de Albán – Cundinamarca, cumple con los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad de que tratan el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, y en caso afirmativo deberá resolverse si el Decreto objeto de estudio es acorde al ordenamiento jurídico.

### **3. SOBRE LA PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

3.1. Procede la Sala Plena a resolver el caso concreto planteado teniendo en cuenta los siguientes aspectos: i) contexto circunstancial del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional; ii) marco legal y jurisprudencial del control inmediato de legalidad; y iii) análisis de procedencia del control inmediato de legalidad en el caso concreto.

#### **3.1. Contexto circunstancial del del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica**

3.1.1. La Organización Mundial de la Salud -OMS- el 6 de enero de 2020 declaró el virus COVID 19 como emergencia de salud pública de importancia internacional, motivo por el cual el 9 de marzo de 2020 solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y la propagación del virus.

3.1.2. El 11 de marzo de 2020 la OMS, declaró el brote de la enfermedad por coronavirus – COVID 19 como una pandemia por la velocidad de su transmisión y escala de propagación, e instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo.

3.1.3. El Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución Nos. 0000380 del 10 de marzo de 2020 adoptó medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

3.1.4. En Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministro de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria, por causa del CORONAVIRUS- COVID 19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó una serie de medidas para prevenir y controlar su propagación y mitigar sus efectos, de conformidad con el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015.

3.1.5. El Gobierno Nacional en uso de facultades extraordinarias y en aras de proteger a la población y conjurar la crisis de salud pública, expidió el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 *“por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”* y facultó la adopción de otras medidas mediante la expedición de otros decretos legislativos.

3.1.6. El 6 de mayo de 2020 el Gobierno Nacional profirió el Decreto No. 637 del 6 de mayo de 2020 *“por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, por el término de treinta (30) días calendario.

## **3.2. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL MEDIO DE CONTROL DE LEGALIDAD**

3.2.1. La Ley 137 de 1994 en su artículo 20 prevé:

*“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”.*

3.2.2. De manera similar el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) establece:

*“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 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.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.*

3.2.3. Estas normas deben interpretarse de forma concordante con la competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca prevista en el artículo 151 del mismo Estatuto, la cual prescribe:

*“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

*(...)*

*14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean 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, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.*

3.2.4. Conforme a lo anterior, el control inmediato de legalidad es procedente siempre que los actos administrativos: a) sean de carácter general; b) hayan sido dictados en ejercicio de la función administrativa; c) hayan sido dictados en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

3.2.4.1. Entiéndase por “decretos legislativos”, en los términos del inciso 1º del artículo 214 de la Constitución Política, aquellos proferidos con ocasión de un estado de excepción, que satisfacen los siguientes requisitos: i) el de validez, según el cual el decreto debe llevar la firma del Presidente de la República y de todos sus ministros; y ii) el de conexidad, en tanto que el



decreto debe corresponder a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.

3.2.5. El conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca respecto del control inmediato de legalidad se sustenta en que los actos hayan sido expedidos por entidades territoriales.

3.2.6. El H. Consejo de Estado, respecto de las características del control inmediato de legalidad, en jurisprudencia reciente consideró:

*“Al respecto esta Corporación en diferentes oportunidades y en cuanto a las características del control inmediato de legalidad ha dicho:*

*(i) Tiene carácter jurisdiccional, ya que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, y por tanto la decisión se toma en una sentencia.*

*(ii) El estudio que se hace es integral. Los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico” y el análisis abarca “la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”.*

*(iii) Es autónomo porque la revisión se puede hacer antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. En este punto se precisa que si la Corte Constitucional se ha pronunciado previamente deben acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad, “pero sin que suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo”.*

*(iv) El control es automático e inmediato como consecuencia de la obligación de las autoridades de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.*

*(v) Es oficioso, si la entidad no envía el acto a la jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”;*

*(vi) La sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es solo en relación con las normas que se estudian en la providencia y en consecuencia es posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos a través del medio de control de nulidad.*

*Frente al estudio que debe hacerse, se ha indicado:*

*(...) La Sala Plena, de tiempo atrás, ha venido sosteniendo que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad) con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento”.*

*De acuerdo con lo anterior, se debe hacer un control integral, esto es tanto formal como material.*

*En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es: (i) que sea proferido por una autoridad del orden nacional, (ii) que sean medidas de carácter general, (iii) dictadas en ejercicio de funciones administrativas y (iv) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.*

*En cuanto al control material, esta Corporación también ha dicho:*

*“(...) El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional.*

*Examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.*

*La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.*

*No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.*

*En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.*

*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”.*

*Así, en el estudio de fondo debe analizarse la conexidad del acto con las normas que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, su conformidad con las disposiciones que le sirvieron de fundamento y de manera concreta debe establecerse la realidad de los motivos, la adecuación de los fines y la proporcionalidad de las medidas”<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> MORENO RUBIO, Carlos Enrique (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 6. Sentencia del 25 de junio de 2020.

3.2.6.1. Del análisis de la sentencia citada, se concluye del control inmediato de legalidad lo siguiente:

i) Es de carácter jurisdiccional, puesto que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, y por tanto la decisión se adopta en una sentencia.

ii) El estudio es integral, dado que los actos deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico, con lo cual el análisis abarca la revisión de aspectos como: a) la competencia para expedirlo, b) el cumplimiento de los requisitos de forma y fondo; c) la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación; d) el carácter transitorio de las medidas y su proporcionalidad; e) la conformidad del acto con el ordenamiento jurídico.

iii) Es autónomo, dado que la revisión puede hacerse con antelación a que la H. Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. No obstante, en caso de que la H. Corte Constitucional declare la inexecuibilidad del decreto legislativo desarrollado por el acto administrativo decidido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión pierde fuerza ejecutoria.

iv) El control es automático e inmediato como consecuencia de la obligación de las autoridades de remitir el acto administrativo a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.

v) Es oficio, en tanto que si la entidad no envía el acto a la jurisdicción, el juez competente está facultado para asumir el conocimiento del acto

administrativo de forma oficiosa, o incluso como resultado del ejercicio del derecho de petición formulado ante él por cualquier persona.

vi) La sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, motivo por el cual cualquier ciudadano posteriormente puede cuestionar la legalidad de los actos administrativos a través del medio de control de nulidad.

3.2.6.2. En particular, respecto del estudio que se debe efectuar en sede del control inmediato de legalidad, el H. Consejo de Estado en la sentencia citada precisó que el análisis involucra un control integral respecto de parámetros formales y materiales, así:

i) En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es: a) que sea proferido por una autoridad del orden nacional, (b) que sean medidas de carácter general, c) que las medidas sean dictadas en ejercicio de funciones administrativas y d) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

ii) Por otra parte en el control material se debe valorar la conexidad del acto con las normas que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, su conformidad con las disposiciones que le sirvieron de fundamenta y de manera concreta la realidad de los motivos, la adecuación de los fines y la proporcionalidad de las medidas.

3.2.7. A lo anterior debe agregarse la postura de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que en ponencia de la Magistrada Dra. Patricia Salamanca Gallo fundamentó:

*“Así las cosas, a efectos de que proceda el control de legalidad se deben cumplir los siguientes presupuestos procesales:*

*3.1. Que se trate de un acto de contenido general:*

*El Consejo de Estado ha resaltado que el control automático de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 sólo puede adelantarse respecto a “medidas de carácter general”. En reciente pronunciamiento, precisó que no podrán ser objeto de control aquellos actos “cuyos efectos jurídicos directos no trascienden al exterior de la administración, ni sobre derechos o situaciones de la ciudadanía en general; su incidencia se proyecta exclusivamente a la esfera interna de la administración y a un asunto preciso (...)”.*

### *3.2. Que se expida en ejercicio de la Función Administrativa*

*La noción general de función administrativa, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, comprende la “actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones”.*

### *3.3. Que tenga como finalidad desarrollar decretos legislativos*

*El objeto del control de legalidad se restringe al análisis de medidas adoptadas en desarrollo de Decretos Legislativos, por ello no es procedente asumir por este medio el estudio de actos administrativos expedidos en virtud de facultades propias de la Administración, como quiera que la ley establece las competencias y los mecanismos para controvertirlas, sin que el mecanismo excepcional pueda ser utilizado para sustituirlos.*

***A fin de establecer los asuntos susceptibles de ser avocados a través de procedimiento de control inmediato de legalidad se puede acudir a dos criterios:***

***➤ Criterio formal: Cuando el acto administrativo a estudiar manifiesta que se fundamenta en un Decreto Legislativo.***

***➤ Criterio material: Cuando no tiene relevancia el fundamento que señale el acto administrativo, sino la materia que éste desarrolla y su conexidad con los Decretos Legislativos”<sup>2</sup> (negrilla fuera del texto).***

3.2.7.1. De la sentencia se extrae, además de los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad analizados con antelación, que respecto al requisito de control formal consistente en que los actos administrativos hayan sido dictados en desarrollo de decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, se deben valorar dos criterios, el primero de naturaleza formal respecto del cual debe revisarse en el acto objeto de estudio la manifestación de su fundamento en un decreto legislativo, y el

---

<sup>2</sup> SALAMANCA GALLO, Patricia (M.P) (Dra.). Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena. Sentencia del 30 de junio de 2020. Radicación No. 25000-2315000-2020-00313-00.

segundo, la verificación respecto a si la materia desarrollada en el acto objeto de estudio tiene conexidad con el decreto legislativo.

3.2.8. El fundamento de conexidad en el “criterio material”, expuesto por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la ponencia de la Magistrada Dra. Patricia Salamanca Gallo, implica que se evidencie que las medidas adoptadas por las entidades territoriales en los actos administrativos, se deban a las facultades excepcionales adquiridas en virtud de los decretos legislativos que sustentan el marco jurídico del estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional, y no de las potestades ordinarias respecto de las cuales la autoridad se encuentra investida, v.gr. las facultades de los alcaldes en su condición de primera autoridad de policía en el municipio. En ese orden, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con ponencia del Magistrado Dr. Fredy Hernán Ibarra Martínez, advirtió:

*“Por consiguiente, es perfectamente claro que las medidas contenidas en el Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 fueron expedidas por el alcalde municipal de Gama en ejercicio de expresas facultades propias de policía con el propósito específico de preservar y asegurar el orden público en el territorio de su jurisdicción en cuanto tiene que ver con las condiciones de salubridad pública que, en los términos de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1801 de 2016 es uno de los cuatro factores o elementos que lo componen, todo en ello en armonía con lo definido sobre esa materia por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, atribuciones que por motivo de la declaración del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica no fueron objeto de derogación ni de suspensión, como tampoco son incompatibles por cuanto para el momento de expedición del Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 por el alcalde municipal de Gama tan solo se había proferido el Decreto 417 que declaró dicho estado de excepción, cuya parte dispositiva tan solo se limitó a hacer tal declaración, nada más.*

*En ese sentido es especialmente relevante precisar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 es atribución del alcalde, en la condición de primera autoridad de policía en el municipio, “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”, y en*

*ese marco en los artículos 14 y 202 del mencionado código se le asignan unas expresas y precisas facultades.*

*4) En ese ámbito de motivación es determinante para este caso advertir y destacar que en modo alguno y en ninguna parte del texto del acto el alcalde municipal de Gama refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 -en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política- “el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario a partir de la publicación de dicho decreto”, cuya causa fue la situación de pandemia global del Covid-19 que hizo presencia en el territorio colombiano, por cuanto para ese momento aquellos aún no habían sido emitidos, punto este sobre el cual es especialmente relevante precisar que fue con posterioridad a la fecha de expedición del Decreto 021 de 17 de marzo de 2020 por el alcalde municipal de Gama que el Gobierno Nacional dictó un conjunto de decretos legislativos para dotar tanto a la administración nacional como a los alcaldes municipales y gobernadores departamentales de variadas, extraordinarias y especiales atribuciones para instrumentar y fortalecer la acción administrativa dirigida a afrontar de una manera más eficaz y eficiente la situación de emergencia sanitaria desatada por la pandemia del denominado Covid-19, por lo tanto es totalmente evidente que, como para el día 17 de marzo de 2020 aún no se habían expedido tales decretos legislativos, por sustracción de materia la base normativa de competencias ejercidas por el alcalde de Gama sean como consecuencia del desarrollo de los decretos legislativos en que aluden su fundamento, y no de otras potestades ordinarias que les asiste que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.*

*Es más, en el ya explicado marco de regulación constitucional y legal existente sobre la materia las medidas adoptadas por el ejecutivo municipal en el Decreto 021 de 17 de marzo de 2020 bien podían haber sido expedidas sin que se hubiese decretado el mencionado estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional”<sup>3</sup>.*

3.2.9. De la sentencia citada de la Sala Plena se destaca lo siguiente:

i) El requisito formal consistente en que el acto administrativo desarrolle un decreto legislativo a su vez proferido en el marco de un Estado de Excepción,

---

<sup>3</sup> IBARRA MARTÍNEZ, Fredy (M.P.) (Dr.). Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena. Sentencia del 1º de junio de 2020. Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-00458-00.



no se limita a validar que las medidas de la entidad territorial se hayan adoptado con posterioridad a la declaratoria del mismo.

ii) En el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dictaminado por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 417 de 2020, no fueron suspendidas ni derogadas las facultades de policía de los alcaldes municipales, previstos en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

iii) Las facultades de los alcaldes como primera autoridad del municipio no son incompatibles con la declaratoria del estado de excepción por parte del Gobierno Nacional en el Decreto No. 417 de 2020.

iv) Por tanto es plenamente válido que aun en vigencia del estado de excepción los alcaldes ejerzan sus funciones de policía, sin que ello implique que están desarrollando decretos legislativos que se dicten en virtud de dicha declaratoria por parte del Gobierno Nacional.

iv) Así, es deber de esta Colegiatura en sede del control inmediato de legalidad, el determinar que la base normativa para la adopción de las medidas en el acto administrativo objeto de estudio, corresponda precisamente a las que sean dispuestas en los decretos legislativos sobre los cuales el acto aluda su fundamentación, y no de otras potestades ordinarias que le asistan.

v) En consecuencia, ante la posible concurrencia entre las facultades ordinarias y las excepcionales con las que cuenten los alcaldes municipales, esta Corporación deberá indagarse si las decisiones materia del acto administrativo que se analice, necesariamente requerían para su expedición

de las potestades contenidas en los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en el marco de la declaratoria del estado de excepción, o si por el contrario son ejercidas con fundamento en las potestades ordinarias, sin necesidad de recurrir a alguna facultad excepcional.

### **3.3. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD EN EL CASO CONCRETO**

3.3.1. El Decreto No. 51 del 11 de mayo de 2020 *“por el cual se modifican y amplían las medidas de aislamiento preventivo obligatorio del Decreto No. 038 de 2020 y se imparten órdenes para el mantenimiento del orden público”*, proferido por la Alcaldesa Municipal de Albán – Cundinamarca, objeto del presente control inmediato de legalidad, prescribe:

***“DECRETO No.051DE 2020 (11 de mayo de 2020)***

***“POR EL CUAL SE MODIFICAN Y AMPLIAN LAS MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DEL DECRETO No. 038 DE 2020 Y SE IMPARTEN ORDENES PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO”***

***LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE ALBÁN CUNDINAMARCA,***

*En uso de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 136 de 1994, la Ley 1523 de 2012, la Ley 1801 de 2016 y demás disposiciones armónicas, concordantes y*

#### **CONSIDERANDO:**

*Que el Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia determina que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*Que la Constitución Política en su Artículo 209 establece que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones".*

*Que, el Artículo 12 Ibídem, consagra que: "Los Gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción".*

*Que el Artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala 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 respectivo y en relación con el orden público, (i) conservar el orden público en el Municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo Gobernador.*

*Que la Ley 1801 de 2016 "Por medio del cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en sus Artículos 14 y 202 reglamentan el poder extraordinario de policía con que cuentan los Gobernadores en los siguientes términos:*

*[...] 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 LAS 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. [...]"*

*Que mediante la Ley 1523 del 2012 el Gobierno adoptó la política Nacional de gestión del Riesgo de Desastres y se estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, se prevé que la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para*

*asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo.*

*Que la Organización Mundial de la Salud "OMS" en cabeza de su Director General en la rueda de prensa sobre COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020, declaró que la infección causada por el nuevo Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) debe considerarse una pandemia y animó a todos los países a tomar las medidas apropiadas para prepararse ante esto, con miras a mitigar el impacto de la pandemia.*

*Que es de conocimiento público la existencia y el alto riesgo de afectación que para la salud humana tiene el denominado CORONAVIRUS (COVID-19), catalogado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII) cuya presencia fue confirmada en el país el 6 de marzo del presente año.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y se adoptaron medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

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

*Que las medidas adoptadas en el Decreto Municipal No. 038 de 2020, por el cual se modifican y amplían las medidas del decreto no. 036 de 2020, se establece el aislamiento preventivo obligatorio y se imparten órdenes para el mantenimiento del orden público en el Municipio de Albán Cundinamarca.*

*Que Mediante el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020 del Ministerio del Interior, "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"; estableció las restricciones hasta el día Doce (12) de abril de 2020; y bajo ese parámetro se expidió el Decreto Municipal 102 del 23 de Marzo de 2020.*

*Que mediante el Decreto 531 del 08 de abril de 2020, Modificado por el Decreto 536 del 11 de abril 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"; en el que amplía el término de aislamiento preventivo obligatorio con base en los reportes del Ministerio de Salud Protección Social, en el que en memorando 202022000077553, manifiesta la necesidad de mantener el periodo de cuarentena como medio para disminuir el riesgo y retardo de la propagación del virus, al disminuir la posibilidad de contacto entre personas.*

*Que mediante el Decreto No. 593 del 24 de Abril de 2020 el Gobierno Nacional, "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"; estableció el aislamiento preventivo obligatorio hasta las cero horas (00:00 a.m.) del próximo 11 de mayo de 2020.*

*Que en el Decreto No. 593 de 24 de abril de 2020, el Gobierno Nacional bajo el amparo Constitucional acoge la protección de los derechos fundamentales y en virtud de la protección del interés general regula el ejercicio de los mismos a fin de amparar el derecho a la salud; conforme a la Ley Estatutaria 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.*

*Que la Corte Constitucional en Sentencia C-189 de 2019, al referirse sobre la autonomía de los entes territoriales a la luz del artículo 287 de la constitución Nacional, que dispone: "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. (...)" ; analiza la autonomía garantizada de las entidades territoriales: por una parte, dispone que se garantiza la "gestión de sus intereses", es decir, los locales o propios de la colectividad correspondiente.*

*Que las decisiones de las autoridades locales deben ceñirse al Artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. Y solo en lo que tiene atañe a la gestión de los intereses propios, los alcaldes y gobernadores podrán disponer dentro de su jurisdicción, de conformidad con la sentencia C-535/96 de la Corte Constitucional: "El núcleo esencial de la autonomía está constituido, entonces, en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses".*

*Que las tasas de morbilidad y mortalidad a nivel mundial y nacional, presentan un incremento acelerado relacionados en el Decreto Nacional No. 593 de 24 de abril de 2020; lo que lleva a esta administración municipal a adoptar medidas en atención al interés propio del Municipio de Albán; en armonía con las medidas nacionales y en prevención de los habitantes de Albán.*

*Que la Resolución No. 666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social" Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID —19", establece en documento anexo que hace parte integral de la Resolución el protocolo que deben acoger los dueños, administradores y trabajadores de lugares en los que se desarrolle producción, elaboración y venta de bienes y servicios contemplados como excepciones.*

*Que dentro del marco constitucional, legal y de acuerdo con los Decretos Nacionales antes mencionados y la Resolución del Ministerio de Salud y Protección Social el Alcalde Municipal adoptará medidas administrativas para el Municipio de Albán de acuerdo con los intereses propios del Municipio.*

*Que el Municipio de Albán siguiendo las directrices del Gobierno Nacional en especial las contenidas en el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020 y en armonía con los intereses propios del Municipio de Albán y en aplicación de las recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social de la Resolución No. 666 del 24 de abril de 2020; establece medidas administrativas preventivas y emite lineamientos y recomendaciones a efectos de contener y evitar la expansión de la pandemia por el Coronavirus -COVID-19.*

*Que de igual forma el día 28 de abril de 2020 en sesión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo se adelantaron las coordinaciones necesarias con el fin de adoptar medidas en materia de movilidad y apertura gradual de establecimientos de comercio para la contención de la expansión del virus COVID —19 del Decreto No. 420 de 18 de Marzo de 2020 del Ministerio del Interior.*

*Que mediante decreto No. 636 de 6 de mayo de 2020 expedido por el ministerio del Interior se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.*

*Que aunado a lo anterior el Departamento de Cundinamarca expidió decreto No. 231 de 2020 "por el cual se prohíbe en el departamento de Cundinamarca el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos, espacio público y establecimientos de comercio y se dictan otras disposiciones".*

*Que de igual forma el día 11 de mayo de 2020 en sesión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo se adelantaron las coordinaciones necesarias con el fin de adoptar nuevas medidas en materia de movilidad y apertura gradual de establecimientos de comercio para la contención de la expansión del virus COVID —19 del Decreto No. 420 de 18 de Marzo de 2020 del Ministerio del Interior.*

*En mérito de lo expuesto,*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Prorrogar las medidas de restricción a la movilidad de personas y vehículos para la contención de la pandemia por el Coronavirus -COVID-19 en el Municipio de Albán, contenida en el artículo 1 del Decreto No.038 de 2020, y ordenar el aislamiento preventivo obligatorio hasta las 00:00 horas del día lunes 25 de Mayo de 2020.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Ordenar el Aislamiento Preventivo Obligatorio para los habitantes, residentes y visitantes del Municipio de Albán, Cundinamarca conforme a la orden nacional del Decreto Nacional No. 636 del 06 de mayo de 2020, desde las cero horas 00:00 del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas 00:00 del día 25 de Mayo de 2020.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Excepcionalmente se permitirá el derecho de circulación de personas para los casos taxativamente contemplados a continuación:*

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 de operadores de pago, compra y venta de divisas, 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 los organismos internacionales humanitarios y de salud.*
7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos y productos farmacéuticos.*
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, y mercancías de ordinario consumo en la población.*

*11. La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos.*

*12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados, abastos, bodegas, mercados, y locales comerciales a nivel nacional, que 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.*

*15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado.*

*16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, 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.*

*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. 20. La intervención de obras civiles y de construcción que presenten riesgos de estabilidad técnica amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*

*21. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria.*

*22. La comercialización al por mayor y al por menor de materiales de construcción, artículos de ferretería, cerrajería, productos de vidrio y pintura.*

*23. La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.*

*24. 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.*



25. *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.*

26. *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.*

27. *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.*

28. *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 qué trata el presente artículo.*

29. *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, reciclaje, 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.*

30. *La prestación de servicios: (i) bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores postales de pago, (iv) profesionales de compra y venta de divisas, (v) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, (vi) chance y lotería, (vii) centrales de riesgo, (viii) transporte de valores, (ix) actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, (x) expedición licencias urbanísticas. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.*

*El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.*

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

32. El abastecimiento y distribución de 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.

33. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica. 34. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar el mantenimiento indispensable de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

35. 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. 36. 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. 37. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de (i) productos textiles, (ii) prendas de vestir, (iii) cueros y calzado, (iv) transformación de madera; (v) fabricación de papel, cartón y sus productos; y (vi) sustancias y productos químicos, (vii) metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio. 38. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, y distribución de las manufacturas de (i) vehículos automotores, remolques y semirremolques, (ii) motocicletas, (iii) muebles, colchones y somieres.

39. Fabricación, mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y ópticos.

40. Comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio. Comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos. Comercio al por mayor y por menor de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios.

41. 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 periodo máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. Los niños mayores de 6 a 17 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, de acuerdo con las medidas,

*instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos.*

*42. 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.*

*43. El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.*

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

*45. Parqueaderos públicos para vehículos.*

*46. El servicio de lavandería a domicilio.*

**PARAGRAFO 1.** *Las personas que desarrollen las actividades antes descritas deberán estar identificadas y acreditadas para el ejercicio de sus funciones; así como contar con los medios de bioseguridad de tapa-bocas, al transitar y al ingresar a los establecimientos en donde se desarrollen y tomen los servicios exceptuados.*

**PARAGRAFO 2.** *Para efectos de la aplicación del numeral 41, los menores entre 6 y 17 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre, tres (3) veces a la semana los días lunes, miércoles y viernes en horario de 3 pm a 4 pm, máximo a 300 mts de su lugar de residencia, acompañados de un adulto responsable (18 a 59 años). No se permite el uso de parques bio-saludables, parques infantiles y canchas; no se permite la realización de actividad física en grupos. Todos los parques del Municipio de Albánse mantendrán cerrados.*

**ARTÍCULO CUARTO.** *Se mantiene TOQUE DE QUEDA PERMANENTE PARA MENORES DE EDAD en toda la jurisdicción del Municipio de Albán, entendiéndose el perímetro Urbano y Rural; salvo las excepciones de traslado por motivos de salud y las contempladas en el parágrafo 2 del artículo 3 del presente decreto.*

**ARTÍCULO QUINTO. USO OBLIGATORIO DE TAPABOCAS:** *Como medida de autocuidado se establece el uso obligatorio de tapabocas en las calles y áreas comunes de toda la jurisdicción del municipio de Albán entendiéndose como tal la zona urbana y rural.*

**ARTÍCULO SEXTO:** *Modifíquese el artículo sexto del decreto municipal No. 049 de 2020 el cual quedará así: Se permite la apertura de los siguientes establecimientos de comercio: panaderías, cafeterías, papelerías, misceláneas, pañaleras, ferreterías, fruterías, heladerías, talleres de reparación de vehículos y monta llantas, bajo las siguientes medidas de protección y control para evitar posibles contagios de COVID 19.*

1. Quien preste la atención en el establecimiento deberá como mínimo contar con guantes y tapabocas.

2. No permitir el ingreso de los clientes al establecimiento para lo cual se deberá contar con cinta u otro mecanismo que permita restringir el acceso.

3. Los clientes y/o usuarios deberán contar mínimo con tapabocas para ser atendidos.

4. La atención al público se podrá prestar desde las 08:00 a.m. hasta la 08:00 p.m. con excepción de restaurantes y farmacias que seguirán con su horario habitual.

5. El establecimiento deberá contar con gel antibacterial o alcohol disponible para los usuarios.

6. Los dueños y/o administradores de los establecimientos de comercio, deberán garantizar la desinfección del lugar quince (15) minutos antes del ingreso de las personas.

7. Todos los establecimientos de comercio deben cumplir con las normas de bioseguridad, en especial las contempladas en el anexo de la Resolución No. 666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y protección Social (Tapabocas, lavado permanente de manos y uso de alcohol y/o gel antibacterial).

**ARTÍCULO SÉPTIMO.** Todas las disposiciones contempladas en el presente Decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes, residentes y visitantes en el Municipio de Albán, su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en el numeral 2 del Artículo 35 de la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa) sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de Violación de Medidas Sanitarias contemplado en el artículo 368 de la ley 599 de 2000." Código Penal".

**ARTÍCULO OCTAVO.** El presente Decreto rige a partir de su publicación y hasta las 00:00 horas del día lunes 25 de mayo de 2020 y complementa al decreto municipal No. 049 de 2020.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LILIANA BERNAL CONTRERAS**  
**Alcaldesa Municipal"**

3.3.2. De la revisión de los requisitos de procedencia (control formal) en el marco del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), y con

fundamento en el marco legal y jurisprudencial que antecede, la Sala Plena observa lo siguiente:

3.3.2.1. El Decreto No. 51 del 2020 fue proferido por una entidad territorial, como lo es el municipio de Albán por intermedio de la Alcaldesa Municipal.

3.3.2.2. Es un acto administrativo general, cuyos efectos resultan aplicables a todos los habitantes, residentes y visitantes en jurisdicción del municipio de Albán – Cundinamarca, al tratarse de medidas por las cuales: i) se ordenó el aislamiento obligatorio para los habitantes, residentes y visitantes del municipio; ii) se mantiene el toque de queda para menores de edad; iii) se establece el uso obligatorio del tapabocas; y iv) se establece la apertura para algunos establecimientos de comercio.

3.3.2.3. la Alcaldesa municipal de Albán expidió el Decreto No. 51 de 2020 en desarrollo de las siguientes facultades constitucionales y legales:

i) Constitución Política en sus artículos: 2º, 209 numeral 12.

ii) Ley 136 de 1994: artículo 91.

iii) Ley 1551 de 2012: artículo 29.

iv) Ley 1801 de 2016: artículos 14 y 202.

v) Decretos del Gobierno Nacional Nos. 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 536 del 11 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020,

vi) Decretos de la Gobernación de Cundinamarca: Decreto Departamental No. 140 del 16 de marzo de 2020, por el cual el señor Gobernador de Cundinamarca declaró la situación de calamidad pública, y Decreto

Departamental No. 231 de 2020 *“por el cual se prohíbe en el departamento de Cundinamarca el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos, espacio público y establecimientos de comercio y se dictan otras disposiciones”*.

vii) Decreto municipal No. 138 de 2020, por el cual se modifican y amplían las medidas del Decreto No. 36 de 2020, se establece el aislamiento preventivo obligatorio y se imparten órdenes para el mantenimiento del orden público en el municipio de Albán – Cundinamarca.

viii) Resoluciones del Ministerio de Salud y Protección Social Nos. 385 del 12 de marzo de 2020, y 666 del 24 de abril de 2020.

3.3.2.4. El acto administrativo objeto de estudio no cumple con el requisito de procedibilidad del control inmediato de legalidad que exige que las medidas dictadas sean en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, puesto que no satisface los criterios material y formal aludidos en la sentencia de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca previamente citada<sup>4</sup>.

3.3.2.4.1. En efecto, se tiene que en el Decreto No. 51 de 2020 no satisface el *criterio formal*, toda vez que no menciona un decreto legislativo que fundamente las medidas a adoptar en el municipio, en este caso los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional de conformidad con la facultar atribuida en el Decreto No. 637 del 6 de mayo de 2020 *“por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*.

3.3.2.4.1.1. Los Decretos del Gobierno Nacional citados por el acto administrativo objeto de control, esto es, los Decretos Nos. 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 536 del 11 de abril de 2020 y 593 del 24 de abril de 2020 no son decretos

---

<sup>4</sup> SALAMANCA GALLO, Patricia (M.P) (Dra.). Óp. cit.

legislativos en los términos del inciso 1º del artículo 214 de la Constitución Política.

3.3.2.4.2. En cuanto al *criterio material*, se tiene que el acto administrativo que se analiza tampoco tiene una conexidad con los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en el marco del declarado Estado de Excepción, puesto que las medidas adoptadas por la Alcaldesa de Albán – Cundinamarca en el Decreto No. 51 de 2020, son ejercidas conforme a las facultades de policía previstas en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, que prevén:

*“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:*

- 1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.*
- 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 expendio 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.

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

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”.

3.3.2.4.3. Tales normas le otorgan competencias extraordinarias ante situaciones de emergencia y calamidad, particularmente la de: i) 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; ii) decretar el toque de queda; y iii) 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.



3.3.2.4.4. Así mismo, la Alcaldesa de Albán actúa con fundamento en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que dispone:

*“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.*

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

*a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;*

*b) Decretar el toque de queda;*

*(...)*

*e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen”.*

3.3.2.4.5. Así, para la expedición del Decreto No. 51 de 2020, la Alcaldesa del municipio de Albán – Cundinamarca no requería de ninguna atribución excepcional otorgada por el Gobierno Nacional a través de un decreto legislativo proferido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, puesto que para la adopción de las medidas de restricción de movilidad para contener la propagación del virus COVID-19, era suficiente con ejercer las potestades ordinarias previstas en el ordenamiento jurídico, como lo son las facultades de policía aludidas en precedencia.

3.3.2.4.6. El ejercicio de las facultades de policía por parte de la Alcaldesa de Albán, resulta evidente de la lectura del artículo 7º del acto administrativo objeto de control, al referir que el incumplimiento de las disposiciones contempladas en el Decreto, acarreará las sanciones previstas en el numeral 2º del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, contentivas en amonestación o multa, sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de violación de medidas sanitarias prevista en el artículo 368 de la Ley 599 de 2000.

3.3.3. En consecuencia, la Sala Plena declarará improcedente el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 51 del 11 de mayo de 2020 proferido por la Alcaldesa del municipio de Albán – Cundinamarca.

4. Según decisión adoptada por la Sala Plena Extraordinaria de este Tribunal, realizada los días 30 y 31 de marzo del año en curso, esta sentencia será suscrita únicamente por la Magistrada Ponente y por la señora Presidenta de la Corporación.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLÁRASE IMPROCEDENTE** el ejercicio del control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 51 del 11 de mayo de 2020 proferido por la Alcaldesa del municipio de Albán – Cundinamarca.


**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** esta decisión a la señora Alcaldesa del municipio de Albán – Cundinamarca, al Personero del municipio, al Gobernador de Cundinamarca, y a la señora Agente Delegada del Ministerio Público, a las direcciones de correo electrónico previstas para notificaciones judiciales.

**TERCERO: PUBLÍQUESE** esta sentencia en la página Web de la Rama Judicial.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado y discutido en sesión de la fecha. Acta No. ( )

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

  
**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidenta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca