

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil veinte (2020).

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

EXPEDIENTE: No. 25000231500020200092100 y
250002315000202000140200 (ACUMULADO)

OBJETO DE CONTROL: DECRETOS 038 Y 049 DE 2020, ART. 4

AUTORIDAD: ALCALDÍA MUNICIPAL DE
VILLAPINZÓN – CUNDINAMARCA

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: FALLO EN ÚNICA INSTANCIA

Se pronuncia la Sala Plena sobre la legalidad de los Decretos No. 38 del 29 de marzo de 2020 y No. 049 del 26 de abril de 2020 (artículo 4º) *“Por medio del cual se toman medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la contención de la situación epidemiológica causada por Coronavirus Covid -19 en el Municipio de Villapinzón - Cundinamarca”*.

I. ANTECEDENTES

1. DE LA SOLICITUD DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El señor Alcalde del Municipio de Villapinzón – Cundinamarca remitió a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca copia de los Decretos No. 38 del 29 de marzo de 2020 y No. 049 del 26 de abril de 2020, *“Por medio del cual se toman medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la contención de la situación epidemiológica causada por Coronavirus Covid -19 en el Municipio de*

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 2

Villapinzón - Cundinamarca”, con el fin de realizar el control inmediato de legalidad sobre los mismos.

2. ACTUACIÓN PROCESAL

2.1. Previo reparto, en auto del 20 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del control automático de legalidad del Decreto 38 del 29 de marzo de 2020 y se dispuso: i) notificar y correr traslado al Alcalde del municipio de Villapinzón – 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 Villapinzón para emitir concepto; y iv) notificar a la Agente del Ministerio Público.

2.2. Conforme a lo establecido en sesión virtual del 31 de marzo de 2020 de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el Magistrado Dr. Jaime Alberto Galeano Garzón remitió por correo electrónico el 18 de mayo de 2020 a través de la Secretaría de la Sección Segunda - Subsección “E” a la Secretaría de la Sección Primera, el control automático de legalidad del artículo 4 del Decreto 049 de 2020 (expediente No. 2020-01402), con el fin de que la Magistrada Ponente asumiera el conocimiento y trámite del mismo por haber avocado de manera primigenia el control de legalidad del Decreto No. 038 de 2020 y estar relacionado directamente con el mismo por ampliar o prorrogar las medidas allí establecidas.

2.3. Así, en auto aparte fechado el 19 de mayo de 2020, se avocó conocimiento del control automático de legalidad del artículo 4 del Decreto 049 de 2020 remitido (expediente No. 2020-01402), ordenándose: i) notificar y correr traslado al Alcalde del municipio de Villapinzón – Cundinamarca del contenido de la decisión; ii) la fijación de un aviso en la página Web de la

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 3

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 Villapinzón para emitir concepto; iv) notificar a la Agente del Ministerio Público y v) acumular al control automático de legalidad primigenio del Decreto No. 038 de 2020 (expediente No. 2020-00921), para tramitarlo en un solo proceso trámite y decisión final con las respectivas constancias, atendiendo el principio de control integral de la decisión administrativa sobre una misma materia.

2.4. Por Secretaría de la Sección Primera, mediante correos electrónicos del 20 de abril de 2020 y 21 de mayo de 2020 se realizaron las notificaciones previstas en el auto de 1º de abril de 2020 respecto de ambos controles inmediatos de legalidad.

2.5. Los días 20 de abril de 2020 y 21 de mayo de 2020 la Secretaría de la Sección efectuó las invitaciones a las que se refieren los autos que avocaron conocimiento del asunto, 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 Villapinzón.

2.6. La Secretaría para los expedientes acumulados fijó los avisos a que se refiere el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el día 21 de abril de 2020 y 22 de mayo de 2020, desfijándolos el 5 de mayo de 2020 y 5 de junio de la misma anualidad.

2.7. Dentro del término de fijación, el Alcalde Municipal de Villapinzón – Cundinamarca allegó respuestas al buzón electrónico de la Secretaría de la Sección Primera, así como la Directora Operativa de la Dirección de Defensa Judicial y Extrajudicial de la Secretaría Jurídica de la Gobernación de

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 4

Cundinamarca y la Personería Municipal de Villapinzón- Cundinamarca. Las otras entidades invitadas a conceptuar guardaron silencio. No obran intervenciones de la ciudadanía.

2.8. Mediante providencias del 7 de mayo de 2020 y 12 de junio de 2020 el Despacho ponente resolvió: i) incorporarlas al expediente, ii) sin pruebas a decretar 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 los conceptos.

2.9. El proyecto fue registrado el día 16 de septiembre de 2020 en la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

3. INTERVENCIONES

3.1 ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN

El Alcalde Municipal de Villapinzón – Cundinamarca emitió concepto acerca de los puntos relevantes para la elaboración del proyecto del fallo dentro de los medios de control inmediato de legalidad de los Decretos Nos. 38 de 2020 y el artículo 4º del Decreto 049 de 2020, así:

3.1.1 Frente al Decreto No. 38 del 29 de marzo de 2020

Las medidas adoptadas se fundamentaron en las competencias señaladas en el artículo 315 de la Constitución Política, también en el artículo 49 superior; igualmente en lo ordenado en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; así mismo en la atribuciones, responsabilidades y competencias legales de prevención, control y mitigación propias del municipio con ocasión de la declaratoria de la emergencia

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 5

sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social (Resoluciones 380 y 385 2020 y Circular 005 de 2020) y por parte del Gobierno Nacional mediante Decretos 417 y 457 de 2020.

Resultaba imperativo adoptar medidas sanitarias urgentes de conformidad con lo indicado en el párrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 y también lo consagrado en el numeral 44.3.5. de artículo 44 de la Ley 715 de 2001, así mismo los artículos 1, 2 y 14 de la Ley 1523 de 2012, artículo 2020 de la Ley 1801 de 2016; también correspondía garantizar el cumplimiento de las directrices impartidas por la Gobernación de Cundinamarca señaladas en el Decreto Departamental 137 del 12 de marzo de 2020 y en la Circular 011 del 24 de marzo de 2020, expedida por la Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca, mediante la cual se instó a los municipios a establecer restricciones de tránsito en las vías municipales.

Conforme a las normas anteriores la administración municipal profirió el Decreto 038 de 2020, donde se adoptaron medidas urgentes de naturaleza administrativa, sanitaria y de orden público, para prevenir, controlar y mitigar la propagación y los efectos de la pandemia en esta jurisdicción, la cuales consistieron en restringir la vías de acceso al municipio, restricción de horario para la operación de los establecimientos de comercio, adopción de la medida de pico y cédula, entre otra medidas relacionadas con la circulación de personas y vehículos, el distanciamiento social durante la actividad económica Y actividades usuales y cotidianas en el municipio, para garantizar las directrices impartidas por el gobierno nacional y departamental.

Luego es evidente que las medidas se ejercieron de conformidad con la facultades constitucionales y legales, propias y naturales del municipio y enmarcadas dentro del estrado de emergencia sanitaria. Por lo anterior, se solicita confirmar la legalidad del Decreto 038 de 2020.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 6

3.1.2 Frente al Decreto No. 049 del 26 de abril de 2020, artículo 4°

El artículo 4 del Decreto 049 de 2020 tuvo como finalidad ampliar hasta el 11 de mayo de 2020 la aplicación de las medidas de orden público adoptadas en el Decreto 038 de 2020 para garantizar el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional en el Decreto 457 de 2020, necesidad que surge a raíz de la expedición del Decreto 593 de 24 de abril de 2020.

La expedición del artículo 4 del Decreto 049 de 2020 tuvo como fundamento el ejercicio de las competencias constitucionales señaladas en el artículo 315 superior, las atribuciones del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 y también lo consagrado en el numeral 44.3.5. de artículo 44 de la Ley 715 de 2001, así mismo los artículos 2, 12 y 14 de la Ley 1523 de 2012 y el artículo 2020 de la Ley 1801 de 2016. También correspondía garantizar el cumplimiento de las directrices impartidas por la Gobernación de Cundinamarca señaladas en el Decreto Departamental 137 del 12 de marzo de 2020 y en la Circular 011 del 24 de marzo de 2020, expedida por la Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca.

Conforme a todo lo anterior, es evidente que las medidas contenidas en el artículo del decreto, se ejercieron de conformidad con la facultades constitucionales y legales, propias y naturales del municipio y enmarcadas dentro del estrado de emergencia sanitaria. En consecuencia, solicita confirmar la legalidad del artículo 4° del Decreto 049 del 26 de abril de 2020.

3.2 PERSONERÍA MUNICIPAL VILLAPINZÓN

La Personera Municipal observa que el Alcalde es la autoridad competente para reglamentar y hacer cumplir dentro del municipio los decretos 457 y 593 de 2020; sin embargo, las facultades legales y constitucionales que le fueron

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 7

otorgadas al alcalde fueron desbordadas en lo referente a las órdenes impartidas en el artículo 2 parágrafo 1 y el artículo 3 parágrafo 1 del Decreto 038 de 2020, relacionadas con el permiso y restricción de funcionamiento de los establecimientos de comercio del municipio sujetándolos a la licencia de funcionamiento, situación que es totalmente irregular e ilegal, pues con la expedición del decreto 1879 de 2008 se prohibió la exigencia de creación o renovación de licencias de funcionamiento para dichos establecimientos, salvo orden legal, estándole permitido hacer las exigencias contempladas en el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, parágrafo 2° (requisitos para cumplir actividades económicas). Los Decretos 038 y 049 de 2020 son actos administrativos de carácter general, suscritos por la autoridad competente, comunicados y publicados.

Por lo anterior, el Decreto 049 de 2020 tiene origen en el ánimo de contener la propagación del Covid 19 y respecto de las medidas adoptadas en el artículo 4 se observa que las mismas guardan conexión directa con las causas que lo originaron, por lo que solicita declarar ajustados a derecho los Decretos 038 y 049 de 2020, exceptuando el artículo 2 parágrafo 1 y el artículo 3 parágrafo 1 del Decreto 038 de 2020, los cuales deben declararse nulos por desbordar las facultades y competencias otorgadas a la autoridad que las expidió.

3.3. GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA

La Directora Operativa de la Dirección de Defensa Judicial y Extrajudicial de la Secretaría Jurídica del Departamento de Cundinamarca, en acatamiento a la orden impartida por el Gobierno Nacional el Municipio de Villapinzón expidió el Decreto 049 de 2020, mediante el cual se dispuso el toque queda desde el 27 de abril al 11 de mayo de 2020 desde las 6:00 pm. Hasta la 5.00 am, ordenó la restricción de atención al público por parte de los establecimientos de comercio, restringió las vías de acceso al municipio y demás medidas de aislamiento preventivo obligatorio, para proteger a la ciudadanía de la

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 8

pandemia y de este modo mitigar los perjuicios que se pudieran desencadenar en la salud de los habitantes de municipio.

Es claro que el Alcalde es la primera autoridad policial del municipio, asistiéndole competencia para expedir actos administrativos para la seguridad y orden público en su jurisdicción, conforme al numeral 2 artículo 315 constitucional.

Revisado el acto administrativo se encuentra que éste cumple con los requisitos formales por la suscripción del alcalde, la motivación, el término de vigencia y las acciones a emprender, según la situación actual, es proporcional frente a la mitigación de la propagación del virus; tiene fundamento constitucional y está relacionado con los decretos 417, 418, 420, 457,531, 593, 636 y 749 de 2020 y guarda armonía con éstos. En consecuencia, solicita declarar ajustado a derecho el Decreto 049 de 2020.

4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Agente del Ministerio Público Delegada emitió concepto solicitando declarar no procedente los controles inmediatos de legalidad respecto de los Decretos No. 038 del 29 de marzo de 2020 y 049 del 26 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Villapinzón.

Frente al Decreto No. 038 del 29 de marzo de 2020

Señala que contiene medidas preventivas y acciones transitorias de policía para contener la situación epidemiológica causa por el Covid 19, dicho decreto fue expedido por el Alcalde Municipal de Villapinzón en ejercicio de atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 2, 49, 209, numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, Ley 1523 de 2012 y el Decreto 457 de

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 9

2020. Como se advierte aparece numerado, fechado, con la especificación de las facultades que se ejercen y en virtud de las cuales se expidieron, y la orden de publicación y comunicación; según su objeto constituyen un acto administrativo de carácter general, proferido por la autoridad del Municipio de Villapinzón con competencia para ello, cumpliendo con los requisitos de competencia y forma.

Menciona que el Presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, a fin de conjurar la crisis originada por el Covid- 19 e impedir la extensión de sus efectos. Así mismo profirió los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, con los cuales se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia Covid; estos decretos según su objeto no tienen la naturaleza de decreto legislativo o dictado en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante Decreto 417 de 2020.

Ahora bien, el análisis del decreto sometido a control debe partir de las normas con base en las cuales el Alcalde expidió el decreto y que es citado expresamente en su contenido, como se observa, las normas que constituyen el fundamento jurídico de las facultades ejercidas son de rango constitucional y de ley ordinaria ninguna de ellas, con naturaleza de decreto declarativo o legislativo de estado de excepción y, en ninguno de sus apartes, el Decreto enviado a control de legalidad hace referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 o alguno de los Decretos legislativos expedidos con ocasión del estado de excepción declarado.

Revisados los artículos constitucionales y legales mencionados en el Decreto se encontró que están encaminados a función administrativa para satisfacer los intereses generales del Estado, como suprema autoridad administrativa del

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 10

municipio y como primera autoridad de policía, en materia de orden público, en casos de situaciones extraordinarias que amenacen o pongan en riesgo la salubridad pública.

En relación con el Decreto No. 049 del 26 de abril de 2020

Mediante este Decreto el Alcalde Municipal impartió medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la contención de la situación epidemiológica causada por el coronavirus Covid-19, guardando conexión directa con el Decreto 038 del 29 de marzo de 2020, es decir con las causas directas que lo originaron; fue proferido en ejercicio de atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 2, 49, 209, numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, Ley 1523 de 2012 y el Decreto 457 de 2020. Como se advierte aparece numerado, fechado, con la especificación de las facultades que se ejercen y en virtud de las cuales se expidieron, y la orden de publicación y comunicación; según su objeto constituyen un acto administrativo de carácter general, proferido por la autoridad del Municipio de Villapinzón con competencia para ello, cumpliendo con los requisitos de competencia y forma.

Las normas que constituyen el fundamento jurídico de las facultades ejercidas son de rango constitucional afines a la función administrativa como suprema autoridad en el Municipio y de ley ordinaria como primera autoridad de policía, ninguna de ellas, con naturaleza de decreto declarativo o legislativo de estado de excepción y, en ninguno de sus apartes, el Decreto enviado a control de legalidad hace referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (siendo expedido cuanto éste ya había expirado) o alguno de los Decretos legislativos expedidos con ocasión del estado de excepción declarado.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 11

El Decreto 049 dispuso el toque de queda en el Municipio de Villapinzón, adoptar la medida de aislamiento contemplada en el Decreto 593 de 2020, ampliar las medidas del Decreto 038 de 2020 (restricción vías de acceso al casco urbano, restringir la compra en establecimientos del comercio para evitar aglomeraciones), excluye el aislamiento para obras civiles, la cadena de producción de la manufactura de productos de cuero y la actividad física desde de las 5:00 am a las 8:00 am y precisa que las actividades agrícolas se encontraban exceptuadas de la medida de aislamiento del numeral 11 artículo 3 del Decreto 457 de 2020, por lo que podía el horario ser regulado por el Alcalde. Entonces, son claras las facultades que le otorgan las normas en materia de orden público y como autoridad de policía, para actuar en casos de situaciones extraordinarias que amenacen o pongan en riesgo la salubridad pública.

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 los Decretos No. 38 del 29 de marzo de 2020 y No. 049 del 26 de abril de 2020, artículo 4, proferidos por el

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 12

Alcalde Municipal de Villapinzón – Cundinamarca, cumplen 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 los Decretos objeto de estudio están 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 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.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 13

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 Legislativo 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. Igualmente, han sido proferidos otros decretos, cuyo fundamento legal utilizado por el Gobierno para su expedición, fue el numeral 4º del artículo 189¹, así como los artículos 296², 303³ y 315⁴ de la Constitución Política y el

¹ Artículo 189 Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

² Artículo 296. "Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes"

³ Artículo 303. "En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento (...)"

⁴ Artículo 315. "Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (...)"

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 14

artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 y no las facultades propias del estado de excepción, e impuso ciertas restricciones a las actuaciones y decisiones que adopten las entidades territoriales.

3.1.7 Bajo esos parámetros, con posterioridad a la declaratoria del estado de emergencia, el Gobierno Nacional expidió varios decretos **en materia de orden público**, entre ellos el **Decreto ordinario 457 del 22 de marzo de 2020** *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*, por medio del cual **ordenó el aislamiento preventivo obligatorio** de todas las personas habitantes del territorio nacional, a partir de las cero (00:00 am) horas del 25 de marzo de 2020 hasta las cero (00:00 am) horas del 13 de abril de 2020.

3.1.8. Así mismo, el **Decreto ordinario 593** *“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”* por medio del cual se prorrogó **el aislamiento preventivo obligatorio** 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 nacional.

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.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 15

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.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 16

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 adelanta el Juez Administrativo; cosa

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 17

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

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 18

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”.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 19

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”⁵.

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 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.

⁵ 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.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 20

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 fundamento y de manera concreta la realidad de los motivos, la adecuación de los fines y la proporcionalidad de las medidas.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 21

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.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 22

➤ **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 Legislativos⁶** (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 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 Hernando 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

⁶ 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.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 23

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

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 24

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 constitucional⁷.

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, 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

⁷ 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.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 25

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 DE LOS CONTROLES INMEDIATOS DE LEGALIDAD EN EL CASO CONCRETO

3.3.1. El Decreto No. 38 del 29 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se toman medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la contención de la situación epidemiológica causada por Coronavirus Covid-19 en el Municipio de Villapinzón - Cundinamarca”* proferido por el Alcalde Municipal de Villapinzón – Cundinamarca, objeto del presente control inmediato de legalidad, prescribe:

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 26



República de Colombia
Departamento de Cundinamarca
Municipio de Villapinzón
Despacho del Alcalde



**DECRETO N° 38
(MARZO 29 DE 2020)**

**POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS PREVENTIVAS Y ACCIONES
TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA LA PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y LA
CONTENCIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL
CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA**

El Alcalde Municipal de Villapinzón - Cundinamarca, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere la Constitución Política de Colombia artículo 2, 49, 209, 315 numeral 3, la Ley 1801 de 2016 artículo 202, Ley 1523 de 2012, el Decreto 457 de 2020 demás normas concordantes, y

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política en su artículo 2 dispone 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 de acuerdo con el artículo 1 del Reglamento Sanitario Internacional, se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que (i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad.

Que ante la identificación del nuevo Coronavirus COVID-19, desde el 7 de enero de 2020 se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional- ESPII por parte de la Organización Mundial de la Salud - OMS.

Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), emitió declaratoria de emergencia de salud pública de interés internacional -ESAPII, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

Que el 11 de febrero de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo entre otros.

Que el 9 de marzo de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud – OMS, recomendó en relación con el Coronavirus COVID-19, que los países adapten sus respuestas a esta situación, de acuerdo con el escenario en que se encuentren cada país.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 27



República de Colombia
Departamento de Cundinamarca
Municipio de Villapinzón
Despacho del Alcalde



Que como mecanismo de contingencia en relación con los posibles impactos en la salud de personas que pueda generar el COVID-19, el 11 marzo de 2020 se declaró por la Organización Mundial de la Salud -OMS- como una pandemia, y con el propósito de garantizar la prestación del servicio público, se han impartido por parte del Gobierno Nacional las directrices como medidas preventivas de carácter temporal y extraordinario, y hasta que se supere la crisis sanitaria las cuales deben ser acogidas por las diferentes entidades del Estado.

Que mediante Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de Protección Social adopta medidas preventivas y sanitarias en el país.

Que la Ley 1751 de 2015 en el artículo 5 determina que "(...) *El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud (...)*".

Que el Título VII de Ley 9 de 1979, dicta medidas sanitarias, encaminadas a que el Estado como regulador en materia de salud, debe expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacer frente al virus.

Que el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de marzo 17 de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

Que el Gobierno Nacional a través del Decreto 457 de marzo 22 de 2020 impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que el Parágrafo 1 del Artículo 2.8.8.1.4.3. del Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece que "(...) *Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad y el riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.*"

Que el numeral 44.3.5 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, señala como competencia a cargo de los municipios, el "(...) *ejercer Vigilancia y Control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.*"

Que el artículo 1 de la Ley 1523 de 2012 señala que la gestión del riesgo de desastres, "(...) *es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes, para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito*

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 28



República de Colombia
Departamento de Cundinamarca
Municipio de Villapinzón
Despacho del Alcalde



explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible."

Que en términos de tal preceptiva, el principio de protección determina que *"Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados."*

Que en igual sentido, el principio de solidaridad social allí contemplado implica que *"Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas."*

Que a su vez el artículo 12 de este ordenamiento establece que los 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 en esa misma línea, su Artículo 14 define que, *"los alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el municipio, y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción."*

Que la Ley 1801 de 2016 consagra en el artículo 202 que los alcaldes *"(...) 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 medidas con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores."*

Que dentro de tales medidas, está la de *"Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas"*

Que de igual manera, se contempla la posibilidad de *"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 la Gobernación de Cundinamarca declaró la alerta amarilla en el Departamento, adoptando medidas sanitarias y de policía que deben ser acatadas por este Ente Territorial.

Que mediante el Decreto 034 del 19 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Villapinzón – Cundinamarca declaró la calamidad pública en el Municipio.

Que mediante la circular no. 11 del 24 de marzo del 2020, la Secretaria de Transporte y Movilidad de Cundinamarca sugirió a los Municipios *"Establecer restricciones de tránsito en las vías del orden municipal, priorizando la necesidad, urgencia y carga, teniendo en cuenta los sistemas de seguridad, defensa, salud, valores y productos no solo de egreso si no de ingreso."*

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 29



República de Colombia
Departamento de Cundinamarca
Municipio de Villapinzón
Despacho del Alcalde



Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se puedan causar con la pandemia global del Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se hace necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a la competencia extraordinaria de policía con el objeto de garantizar la vida y la salud de los habitantes del municipio de Villapinzón - Cundinamarca.

Que, en virtud de lo anterior,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: RESTRINGIR las vías de acceso al casco urbano del Municipio de Villapinzón - Cundinamarca, determinando dos puntos de entrada y salida. En ese orden, el primer punto será en la glorieta que conecta la vía a Umbita y a Turmeque con el Municipio de Villapinzón, y el segundo punto será la salida donde termina la carrera quinta y empata con la Concesión BTS.

PARÁGRAFO: Las vías rurales de tercer nivel que son competencia del Municipio, serán sujeto de intervención por parte de las autoridades de Policía del Municipio; las vías de segundo y primer orden las cuales no son de competencia del Municipio, serán sujeto de control y articulación con los municipios vecinos.

ARTICULO SEGUNDO: RESTRINGIR el horario de atención de los establecimientos de comercio que pueden operar conforme al Decreto 457 del 22 de marzo del presente año, expedido por el Ministerio del Interior, los cuales funcionaran en un horario de 8:00 am a 7:00 pm.

PARAGRAFO 1: Los establecimientos de venta de insumos agrícolas tendrán un horario de funcionamiento de 6:00 a.m. y hasta las 2:00 p.m. sin excepción.

PARAGRAFO 2: Los establecimientos de comercio deben cumplir con todas las medidas sanitarias determinadas a nivel nacional, departamental y municipal, para la debida atención de sus clientes.

ARTÍCULO TERCERO: RESTRINGIR la compra en los establecimientos de comercio con el fin de evitar aglomeraciones en el Municipio, y evitar el desabastecimiento de los productos, para lo cual se establecen las siguientes restricciones:

1. El ingreso de personas a las instalaciones de los establecimientos que suministren alimentos se limita al 10% de su capacidad instalada de aforo de personas y en cualquier caso no podrá superar un máximo de (10) personas, incluyendo el personal del establecimiento. El establecimiento deberá velar porque las personas que hagan fila para ingresar, guarden entre unas y otras una distancia no menos a dos (2) metros entre ellas.
2. El Pico y Cédula es una medida que busca evitar aglomeraciones en el Municipio, a través de ella se restringe la venta de alimentos y productos de la primera necesidad por establecimiento de comercio y droguerías. La restricción consiste en que los compradores podrán acceder al servicio según el último dígito de su número de cédula de ciudadanía o cédula de extranjería, en horarios determinado, así:
 - a. Días pares: las cédulas terminadas en número par (0, 2, 4, 6 y 8)

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020



República de Colombia
Departamento de Cundinamarca
Municipio de Villapinzón
Despacho del Alcalde



Pág. 30

b. Días impares: las cédulas terminadas en número impar (1, 3, 5, 7 y 9)

PARÁGRAFO TRANSITORIO: El día martes 31 de marzo de 2020 las cédulas terminadas en número impar (1, 3, 5, 7 y 9) podrán hacer sus compras de 8:00 a.m. hasta la 1:00 p.m.; las cédulas terminadas en número par (0, 2, 4, 6 y 8) podrán hacer las compras de 1:00 p.m. hasta las 7:00 p.m.

PARÁGRAFO 1: Los establecimientos de comercio de abastecimiento de alimentos debidamente autorizados, que tengan su respectiva licencia de funcionamiento, podrán implementar un plan de contingencia para abastecer a los habitantes del sector rural del municipio sin especulación en los precios de los productos, previa autorización de la Alcaldía Municipal.

PARÁGRAFO 2: Las autoridades de policía podrán solicitar la identificación de las personas en cualquier momento, de no encontrarse de acuerdo a lo dispuesto en el presente artículo podrá ser sancionado conforme a lo que contempla el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

ARTICULO CUARTO: PROHIBIR el ingreso de vehículos de distribución de bebidas gaseosas y embriagantes al interior del parque principal del Municipio de Villapinzón - Cundinamarca.

ARTICULO QUINTO: PROHIBIR en la jurisdicción del Municipio de Villapinzón - Cundinamarca la circulación de los vehículos particulares con más de dos ocupantes, así como la de los motociclistas con parrillero.

PARÁGRAFO: Se exceptúan de esta medida los vehículos oficiales, de emergencia, servicios públicos, seguridad, transporte de valores, fuerza pública, diplomáticos, misiones médicas y humanitarias, bomberos, defensa civil, transporte público de pasajeros.

ARTÍCULO SEXTO: SUSPENDER todos los términos y trámites referentes a las licencias de construcción, urbanismo, remodelación, demolición, entre otros, que están en curso ante la Secretaría de Planeación e Infraestructura, hasta el 13 de abril de 2020. Se suspenden también los términos de los procesos adelantados en la Inspección de Policía hasta el 13 de abril de 2020.

PARÁGRAFO: La Comisaría de Familia seguirá operando en los términos y condiciones del Decreto 460 de 2020.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Las infracciones a lo dispuesto en este decreto, serán impuestas de conformidad con lo dispuesto en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Código Penal y demás normas que regulan la materia.

ARTÍCULO OCTAVO: Comuníquese el presente decreto al Ministerio de Interior para su conocimiento y fines pertinentes.

ARTÍCULO NOVENO: Comuníquese el presente Decreto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca (scregtadmuncun@cendoj.ramajudicial.gov.co) en los términos de la Circular C003 del 24 de marzo de 2020 para su conocimiento y fines pertinentes.

ARTÍCULO DÉCIMO: Comuníquese el presente Decreto a la Secretaría de Gobierno y Desarrollo Institucional para su conocimiento y fines pertinentes.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Dado en el despacho de la Alcaldía Municipal de Villapinzón - Cundinamarca, a los veintinueve (29) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE


NELSON JAVIER TORRES ROMERO
ALCALDE MUNICIPAL

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 31

A su vez, el Decreto No. 049 del 26 de abril de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Villapinzón – Cundinamarca “*Por medio del cual se toman medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la contención de la situación epidemiológica causada por Coronavirus Covid-19 en el Municipio de Villapinzón - Cundinamarca*”, objeto del presente control inmediato de legalidad, específicamente en su artículo 4° el cual es objeto de control, preceptúo:



República de Colombia
Departamento de Cundinamarca
Municipio de Villapinzón
Despacho del Alcalde



PARAGRAFO 1: Los establecimientos de venta de insumos agrícolas tendrán un horario de funcionamiento de 6:00 a.m. y hasta las 2:00 p.m. sin excepción.

PARAGRAFO 2: El horario de atención para los establecimientos de comercio denominados veterinarias, será de 8:00 a.m. a 6:00 p.m.

ARTÍCULO TERCERO: ADOPTAR la medida de aislamiento contemplada en el Artículo 1 del Decreto 593 del 24 de abril de 2020 expedido por el 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*”:

Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las (00:00 a.m.) del día 27 de abril 2020 hasta las (00:00 a.m.) del día 11 de mayo del 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 la libre circulación de personas y vehículos en el territorio Nacional con las excepciones previstas en el Artículo 3 del presente Decreto.

ARTÍCULO CUARTO: AMPLIAR Y ADOPTAR las medidas del Decreto 038 del 29 de marzo de 2020 decretadas por el Alcalde Municipal de Villapinzón – Cundinamarca hasta las (00:00 a.m.) del día 11 de mayo del 2020:

ARTÍCULO PRIMERO: RESTRINGIR las vías de acceso al casco urbano del Municipio de Villapinzón - Cundinamarca, determinando dos puntos de entrada y salida. En ese orden, el primer punto será en la glorieta que conecta la vía a Umbita y a Turmequé con el Municipio de Villapinzón, y el segundo punto será la salida donde termina la carrera quinta y empata con la Concesión BTS.

ARTICULO SEGUNDO: (...)

ARTÍCULO TERCERO: (...) RESTRINGIR la compra en los establecimientos de comercio con el fin de evitar aglomeraciones en el Municipio, y evitar el desabastecimiento de los productos, para lo cual se establecen las siguientes restricciones, esta medida regirá a partir del 13 de abril hasta el 26 de abril de 2020 (Medida derogada por el presente Decreto).

1. El ingreso de personas a las instalaciones de los establecimientos que suministren alimentos se limita al 10% de su capacidad instalada de aforo de personas y en cualquier caso no podrá superar un máximo de (10) personas, incluyendo el personal del establecimiento. El establecimiento

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 32



República de Colombia
Departamento de Cundinamarca
Municipio de Villapinzón
Despacho del Alcalde



deberá velar porque las personas que hagan fila para ingresar, guarden entre unas y otras una distancia no menos a dos (2) metros entre ellas.

2. *El Pico y Cédula es una medida que busca evitar aglomeraciones en el Municipio, a través de ella se restringe la venta de alimentos y productos de la primera necesidad por establecimiento de comercio y droguerías. La restricción consiste en que los compradores podrán acceder al servicio según el último dígito de su número de cédula de ciudadanía o cédula de extranjería, en horarios determinado, así:*

LUNES:

*De 6:00 a.m. a 12:00 m. cédulas terminadas en 0 y 1.
De 12:00 m. a 6:00 p.m. cédulas terminadas en 2 y 3.*

MARTES:

*De 6:00 a.m. a 12:00 m. cédulas terminadas en 4 y 5.
De 12:00 m. a 6:00 p.m. cédulas terminadas en 6 y 7.*

MIÉRCOLES:

*De 6:00 a.m. a 12:00 m. cédulas terminadas en 8 y 9.
De 12:00 m. a 6:00 p.m. cédulas terminadas en 0 y 1.*

JUEVES:

*De 6:00 a.m. a 12:00 m. cédulas terminadas en 2 y 3.
De 12:00 m. a 6:00 p.m. cédulas terminadas en 4 y 5.*

VIERNES:

*De 6:00 a.m. a 12:00 m. cédulas terminadas en 6 y 7.
De 12:00 m. a 6:00 p.m. cédulas terminadas en 8 y 9.*

SABADO:

*De 6:00 a.m. a 12:00 m. cédulas terminadas en 0, 1 y 2.
De 12:00 m. a 6:00 p.m. cédulas terminadas en 3 y 4.*

DOMINGO:

*De 6:00 a.m. a 12:00 m. cédulas terminadas en 5 y 6.
De 12:00 m. a 6:00 p.m. cédulas terminadas en 7, 8 y 9.*

ARTICULO CUARTO: PROHIBIR el ingreso de vehículos de distribución de bebidas gaseosas y embriagantes al interior del parque principal del Municipio de Villapinzón - Cundinamarca.

ARTICULO QUINTO: PROHIBIR en la jurisdicción del Municipio de Villapinzón - Cundinamarca la circulación de los vehículos particulares con más de dos ocupantes, así como la de los motociclistas con parrillero.

PARÁGRAFO: Se restringe el acceso y salida de la vereda de Soatama en el horario comprendido entre las 6:00 p.m. hasta las 5:00 a.m., se exceptúan casos de emergencia, fuerza mayor o caso fortuito.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 33

De esta manera, el artículo 4° del Decreto 049 de 2020 modificó el Decreto 038 de 2020, en el sentido de ampliar y adoptar las medidas allí determinadas para que estuvieran vigentes hasta el día 11 de mayo de 2020, así como la modificación del horario de pico y cédula para ingreso de los compradores a los establecimientos de comercio y droguerías para evitar aglomeraciones.

3.3.2 CONCLUSIONES

En primer lugar la Sala advierte que el Decreto 049 de 2020 (expediente No. 2020-01402) contentivo del artículo 4, fue asignado al despacho del Magistrado Dr. Jaime Alberto Galeano Garzón, quien atendiendo el principio de control integral de la decisión administrativa sobre una misma materia, lo remitió por correo electrónico el 18 de mayo de 2020 a la Magistrada Ponente, con el fin de que asumiera el conocimiento y trámite de dicho artículo por estar relacionado directamente con el Decreto No. 038 de 2020 al ampliar las medidas allí establecidas, además por haber avocado el citado Decreto 038 de manera primigenia y ser el artículo 4 una prórroga de aquel.

Ahora, 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. 038 de 2020 y el artículo 4° del Decreto 049 de 2020 del 2020 fueron proferidos por una entidad territorial, como lo es el municipio de Villapinzón por intermedio del Alcalde Municipal.

3.3.2.2. El Decreto No. 038 de 2020 es un acto administrativo de carácter general y el artículo 4° del Decreto 049 de 2020 del 2020 se encuentra contenido en acto administrativo de carácter general, cuyos efectos resultan

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 34

aplicables a todos los habitantes, residentes y visitantes del municipio de Villapinzón – Cundinamarca al ordenar:

- La restricción de las vías de acceso al casco urbano del municipio, determinando dos puntos de entrada y salida.
- La restricción del horario de establecimiento de comercio que pueden operar conforme al Decreto 457 de 2020, en el horario de 8:00am a 7:00pm y los de venta de insumos agrícolas de 6:00am y hasta las 2:00pm.
- La restricción de ingreso de personas a los establecimientos que suministren alimentos, para que se hagan hasta por el 10% de la capacidad de aforo, guardando las distancias de 2 metros para evitar aglomeraciones y desabastecimiento de productos y restringir la venta de los mismos por medio del establecimiento de la medida del pico y cédula.
- La prohibición de ingreso de vehículos de bebidas gaseosas y embriagantes al interior del parque del municipio.
- La prohibición de circulación de vehículos particulares con más de dos ocupantes y motociclistas con parrillero.
- La suspensión de los términos y trámites relacionados con las licencias de construcción, urbanismo, remodelación, demolición, entre otros que estén en curso ante la Secretaría de Planeación e Infraestructura y los procesos adelantados ante la Inspección de Policía.
- La continuidad en la operación del servicio de las Comisarías de Familia.

3.3.2.3. El Alcalde Municipal de Villapinzón expidió el Decreto Nos. 038 y el artículo 4° del Decreto 049 de 2020 en desarrollo de las siguientes facultades constitucionales y legales, invocando las siguientes disposiciones administrativas y normativas:

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
 AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
 RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
 OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 35

Normatividad	Decreto No. 038 de 2020	Decreto No. 049 de 2020, artículo 4°
Constitución Política	Artículos 2, 49, 209 y 315 numeral 3°	Artículos 2, 49, 209 y 315 numeral 3°
Normas legales	Ley 9 de 1979 título VII; Ley 1751 de 2015 artículo 5°, Decreto 780 de 2016 artículo 2.8.8.1.4.3; Ley 715 de 2001 artículo 44.3.5; Ley 1523 de 2012 artículos 1, 12 y 14; Ley 1801 de 2016 artículo 202	Ley 9 de 1979 título VII, Ley 1751 de 2015 artículo 5°, Decreto 780 de 2016 artículo 2.8.8.1.4.3; Ley 715 de 2001 artículo 44.3.5; Ley 1523 de 2012 artículos 1, 12 y 14; Ley 1801 de 2016 artículo 202
Decretos	Decreto del Gobierno Nacional 417 del 17 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo de 2020. Decretos Municipales: 034 del 19 de marzo de 2020	Decreto del Gobierno Nacional 457 del 22 de marzo de 2020 y 593 de 2020. Decretos Municipales: 034 del 19 de marzo de 2020
Otros	Artículo 1° del Reglamento Sanitario Internacional, Resoluciones del Ministerio de Salud y Protección Social Nos. 380 y 385 de 2020, circular 005 de Ministerio de Salud y Protección Social; circular 11 del 24 de marzo de 2020 de la Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca	Artículo 1° del Reglamento Sanitario Internacional, Resoluciones del Ministerio de Salud y Protección Social Nos. 380 y 385 de 2020, circular 005 de Ministerio de Salud y Protección Social

3.3.2.4 El Decreto No. 038 de 2020 y el artículo 4° del Decreto 049 de 2020 del 2020 objeto de estudio no cumplen 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 satisfacen los criterios material y formal aludidos en la sentencia de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca previamente citada⁸.

3.3.2.4.1. En efecto, se tiene que el Decreto No. 038 del 29 de marzo de 2020 y el artículo 4° del 049 de 2020 no satisfacen el *criterio formal*, toda vez que mencionan como fundamento decretos ordinarios proferidos por el Gobierno

⁸ SALAMANCA GALLO, Patricia (M.P) (Dra.). Óp. cit.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 36

Nacional que regulan el tema de orden público, esto es el Decreto 457 de 2020 y el Decreto 593 de 2020) y no decretos legislativos que sustenten las medidas que debía adoptar el municipio frente a la situación de emergencia.

El Decreto 457 de 2020 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del territorio nacional, a partir de las cero (00:00 am) horas del 25 de marzo de 2020 hasta las cero (00:00 am) horas del 13 de abril de 2020.

El precitado Decreto 457 no tiene el carácter de Legislativo y así lo determinó el Consejo de Estado en providencia del veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020), Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Especial de Decisión N°. 26, C.P. Guillermo Sánchez Luque al precisar:

“El 22 de marzo de 2020, la Nación-Ministerio del Interior expidió el Decreto n°. 457 que dispuso un “aislamiento obligatorio preventivo” entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020, impartió unas instrucciones a los gobernadores y alcaldes, estableció unas excepciones, permitió la prestación del servicio de transporte en algunas modalidades, suspendió el servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros, prohibió la venta de bebidas alcohólicas para consumo en establecimientos de comercio y advirtió sobre las sanciones por el incumplimiento de la medida. El gobierno invocó las facultades previstas en los artículos 189.4, 303, 315 CN y 199 de la Ley 1801 de 2016. El acto adujo en su motivación que buscaba garantizar la salubridad de la población en el marco de la emergencia sanitaria, declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución n°. 385 del 12 de marzo de 2020, a raíz de la pandemia del COVID-19. El 15 de junio de 2020, el Consejo de Estado aprehendió oficiosamente el conocimiento del control inmediato de legalidad del decreto, de conformidad con el artículo 136 CPACA.

(...)

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

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 37

El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto n°. 457 de 2020 de manera reiterada⁹. A su vez, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto n°. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, advirtió que el control de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad¹⁰.

(...)

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

(...)

7. Como el Decreto n°. 457 de 2020 constituye un acto de carácter general, dictado en ejercicio de función administrativa, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, no procede el control inmediato de legalidad prescrito en el artículo 20 de la ley 137 de 1994.” (negritas y subrayas no originales)

Por su parte, el Decreto 593 “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” prorrogó el aislamiento preventivo obligatorio 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, y en esa medida tampoco puede ser considerado como un decreto legislativo por cuanto se trata de la extensión de las medidas de dicho aislamiento bajo las facultades legales ordinarias invocadas por el Presidente de la República para su expedición, lo que constituye una disposición ordinaria de orden público, no sujeta a control inmediato de legalidad.

⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión n°. 26, auto del 15 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01062-00 [fundamento jurídico 4]; Sala Especial de Decisión n°. 8, auto del 24 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-00973-00 [fundamento jurídico 3.3]; Sala Especial de Decisión n°. 16, auto del 28 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01287-00 [fundamento jurídico 2.3] y Sala Especial de Decisión n°. 18, auto del 9 de junio de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-02297-00 [fundamento jurídico 1.2.1]. 3 Cfr.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129].

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 38

3.3.2.4.2. El Decreto No. 038 de 2020 en estudio enunció el Decreto No. 417 de 2020 *“por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, el cual en sí mismo no regula ninguna materia en particular, sino que solo declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el país.

3.3.2.4.3. En cuanto al *criterio material*, se tiene que el Decreto No. 038 del 29 de marzo de 2020 y el artículo 4° del 049 de 2020 que son objeto de análisis no desarrollan ni tampoco tienen una conexidad con los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en el marco del declarado Estado de Excepción.

Lo anterior, teniendo en cuenta que las medidas adoptadas por el Alcalde del Municipio de Villapinzón – Cundinamarca en el Decreto No. 038 del 29 de marzo de 2020 y el artículo 4° del 049 de 2020, son ejercidas exclusivamente conforme a las facultades previstas en **i)** el numeral 3° del artículo 315 constitucional, **ii)** artículos 12 y 14 de la Ley 1523 de 2012 *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”* norma que le otorga competencias extraordinarias en prevención de riesgos y desastres ante situaciones de emergencia y calamidad; **iii)** artículo 44.3.5 Ley 715 de 2001 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”*, atinente a la vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, y **iv)** en su facultad de policía establecida en el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, particularmente las relacionadas con *“ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia,*

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 39

incluidas las de tránsito por predios privados”, cuando se amenace o ponga en riesgo la salubridad pública.

3.3.2.4.4. Así, para la expedición del Decreto No. 038 del 29 de marzo de 2020 y del artículo 4° del Decreto No. 049 de 2020, el Alcalde del Municipio de Villapinzón – 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 restricción de movilidad de personas y vehículos, las restricciones de las vías de acceso al casco urbano, la restricción del horario de establecimiento de comercio y los de venta de insumos agrícolas, entre otros asuntos, solo resultaba suficiente con ejercer las potestades ordinarias previstas en el ordenamiento jurídico, como suprema autoridad administrativa y como primera autoridad policiva del Municipio, para regular y mantener el orden público en el ámbito de su jurisdicción teniendo la situación de emergencia que se presentaba.

De otra parte, se advierte que en el artículo 6 del Decreto 038 de 2020 se dispuso “*SUSPENDER todos los términos y trámites referentes a las licencias de construcción, urbanismo, remodelación, demolición, entre otros, que están en curso ante la Secretaría de Planeación e Infraestructura hasta el 13 de abril de 2020. Se suspenden también los términos de los procesos adelantados en la Inspección de Policía hasta el 13 de abril de 2020*”, luego, tales actuaciones presentadas se dan en ejercicio de potestades administrativas ordinarias previstas en el ordenamiento jurídico para tal fin; incluso en el caso concreto, se hubiera podido dar aplicación a lo previsto en el artículo 53 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto a disponer de medios electrónicos para realizar procedimientos y trámites administrativos para garantizar a la población el acceso a la administración.

A pesar que la suspensión de los términos y trámites de dichos servicios por parte de la entidad territorial se dio estando vigente el Decreto 491 del 28 de

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 40

marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, observa esta Corporación que, el contenido del Decreto Municipal 038 del 29 de marzo de 2020 no se fundamenta en el citado Decreto Legislativo, ni es mencionado o desarrollado en la parte considerativa ni en la resolutive, sin que ello pueda implicar la realización de un análisis de procedencia por no estar cumplidos los criterios formal y material que resultan necesarios para ejercer el control inmediato de legalidad. Adicionalmente, por cuanto el Alcalde para tomar tal decisión, no requería la expedición de un decreto que declarara el estado de excepción, en la medida en que puede ejercer sus facultades legales ordinarias y constitucionales para asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

De igual manera, debe predicarse del parágrafo del artículo 6 del Decreto 038 de 2020 que estableció *“La Comisaría de Familia seguirá operando en los términos y condiciones del Decreto 460 de 2020”*, pues revisado el contenido del Decreto 460 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan medidas para garantizar el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”* advierte la Sala que éste previó entre otras medidas, la prestación ininterrumpida del servicio en las Comisarías de Familia para garantizar la atención de los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de éstas, la realización de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho, el fortalecimiento de las funciones de policía judicial y la implementación de campañas de prevención de violencia intrafamiliar, y el Decreto municipal No. 038 en estudio no obstante mencionar el precitado Decreto 460 en la parte resolutive, no constituye un desarrollo del mismo en la parte considerativa por no adoptar ninguna de las medidas antes señaladas, lo que conlleva a no realizar un análisis de procedencia por no estar

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 41

cumplidos los criterios formal y material que resultan necesarios para ejercer el control inmediato de legalidad.

Por lo tanto, se concluye que todas las medidas preventivas y acciones transitorias de policía impartidas por el Alcalde Municipal de Villapinzón se hicieron para contener y mitigar la situación epidemiológica existente a causa del Covid 19, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales ordinarias para preservar y asegurar en el ámbito de su jurisdicción, el orden público y las condiciones de salubridad pública.

3.3.3. Teniendo en cuenta todo lo antes expuesto, la Sala Plena **declarará improcedente** los controles inmediatos de legalidad respecto de los **Decretos No. 038 del 29 de marzo de 2020 y el artículo 4° del Decreto 049 de 2020** proferidos por el Alcalde del municipio de Villapinzón– Cundinamarca, por no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 136 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

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 el magistrado 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: DECLARAR QUE ES IMPROCEDENTE ejercer control inmediato de legalidad respecto de los Decretos 038 del 29 de marzo de 2020 y el

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200092100 y 250002315000202000140200
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 38 DE 2020 y ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 049 DE 2020

Pág. 42

artículo 4° del Decreto 049 de 2020 proferidos por el Alcalde del municipio de Villapinzón– Cundinamarca.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta decisión a la apoderada del señor Alcalde del municipio de Villapinzón – Cundinamarca, a la Personera Municipal de Villapinzón, a la Directora Operativa de la Dirección de Defensa Judicial y Extrajudicial de la Secretaría Jurídica del Departamento 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


LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN
Presidente (E) del Tribunal Administrativo de Cundinamarca