

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá, D.C., diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: FERNANDO IREGUI CAMELO

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS

Radicado Nro.	25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 – 01289 – 00
Acto sujeto a control	Decreto 042 de 26 de abril de 2020
Autoridad	Alcalde de Guasca (Cundinamarca)

I. ASUNTO

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151 (numeral 14) y 185 de la Ley 1437 de 2011 - C.P.A.C.A., la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca ejerce el control de legalidad sobre el Decreto 042 del 26 de abril de 2020, proferido por el Alcalde de Guasca (Cundinamarca).

II. ANTECEDENTES

2.1. DEL ACTO SOMETIDO A CONTROL

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

niños, niñas y adolescentes, y otras en el marco de la emergencia sanitaria decretada.

4. El Alcalde de Guasca expidió el Decreto 042 del 26 de abril de 2020, *“por el cual se imparten instrucciones en virtud de la Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19, y el mantenimiento del orden público en el municipio de Guasca – Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones”*.
5. El Alcalde del Municipio de Guasca remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, copia del Decreto 042 del 26 de abril de 2020, para que esta Corporación efectuara el control inmediato de legalidad, contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994; 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

2.2. TRÁMITE

Mediante auto notificado el 5 de mayo de 2020, el Magistrado Ponente dispuso avocar conocimiento del Decreto 042 de 26 de abril de 2020, con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad; ordenó comunicar al Alcalde de Guasca para que se pronunciara sobre su legalidad y aportara las pruebas que pretendiera hacer valer; ordenó la publicación del asunto y fijó un término de diez días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad de los referidos decretos; y corrió traslado al Procurador Delegado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que rindiera concepto.

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

2.3. TEXTO DEL DECRETO 042 DEL 26 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDÍA DE GUASCA (CUNDINAMARCA)

En esta oportunidad, se ha sometido a control de legalidad el Decreto 042 del 26 de abril de 2020 *“por el cual se imparten instrucciones en virtud de la Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19, y el mantenimiento del orden público en el municipio de Guasca – Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones”*. Las consideraciones que lo sustentaron, fueron las siguientes:

*“(…) Que de conformidad con el **artículo 296 de la Constitución Política**, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.*

*Que de conformidad con el **artículo 303 de la Constitución Política**, el gobernador será agente del presidente (sic) de la República para el mantenimiento de orden público.*

*Que el **artículo 315 de la Constitución Política**, señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del Presidente de la República.*

*Que el **artículo 91 de la Ley 136 de 1994**, modificado por el artículo 29 de la **Ley 1551 de 2012** señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en*

relación con el orden público deberán (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que de conformidad con el artículo **198 de la Ley 1801 de 2016** son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que de conformidad con el **artículo 199 de la Ley 1801 de 2016**, es atribución del presidente de la República: (i) ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley; (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; y (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

Que de conformidad con los **artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016**, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia, para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

Que a los artículos **14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana** (ley 1801 de 2016), reglamentan el poder extraordinario de policía con los que cuentan los Alcaldes en los siguientes términos:

(...)

Que de conformidad con los **artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016** se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, y señala como categorías jurídicas las siguientes: (i) Seguridad garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional, (ii) Tranquilidad: lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajeno-., (ii) Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico el goce y la relación sostenible con el ambiente y (iv) Salud Pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

Que la **Ley Estatutaria 1751 de 2015**, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que de acuerdo al documento técnico expedido por la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante memorando 202022000077553 del 7 de marzo de 2020, una epidemia tiene tres fases, a saber: (i) una fase de preparación, (...), (ii) una fase de contención, (...) (iii) una fase de mitigación, que inicia cuando a raíz del seguimiento de casos, se evidencia que en más del 10% de los mismos no es posible establecer la fuente de infección, en esta etapa se deben adoptar medidas para reducir el impacto de la enfermedad en términos de morbimortalidad, de la presión sobre los servicios de salud y de los efectos sociales y económicos derivados.

Que en Colombia la fase de contención se inició el 6 de marzo de 2020 cuando se confirmó la presencia del primer caso en el país, de esta manera dentro de la fase de contención el 20 de marzo del mismo año se inició una cuarentena con el fin de controlar la velocidad de aparición de los casos.

(...)

En la **Resolución 385 del 12 de marzo de 2020**, donde el **Ministerio de Salud y Protección Social**, de acuerdo con lo establecido en el **artículo 69 de la Ley 1753 de 2015**, declaró el **ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA** por causa del nuevo CORONAVIRUS COVID -19, en todo el territorio Nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y que en virtud de la misma **adoptó una serie de medidas** con el objeto de prevenir y controlar la propagación del virus y mitigar sus efectos, tales como:

“Artículo 2 Medidas Sanitarias - 2.6 “Ordenar a los Jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario, para evitar la propagación del COVID-19, deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo”

Que en el **Decreto 137 de 2020**, el cual declaró la **alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca**, igualmente mediante **Decreto 140 de 2020**, se declaró la situación de **calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca**, acto administrativo en el cual se impartieron instrucciones para el manejo de la misma, y mediante el **Decreto 153 de 2020**, el Gobernador de Cundinamarca, decretó **restringir la movilidad** de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren en jurisdicción del Departamento de Cundinamarca.

Que el **Ministerio de Salud y Protección Social** en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó **mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020**, la medida sanitaria obligatoria de **aislamiento preventivo**, para proteger a los **adultos mayores de 70 años**, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 am) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).

Que mediante el **Decreto 418 del 18 de marzo 2020** se dictaron **medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público**, señalando que la **dirección del orden público** con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará **en cabeza del presidente de la República**.

Que en el precitado **Decreto 418 del 18 de marzo de 2020** se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera **inmediata y preferente** sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del Presidente de la República.

Que de conformidad con el **parágrafo primero del Decreto 418 de marzo 2020**, mediante el cual se ordena que, en materia de orden público, las disposiciones de los gobernadores, alcaldes distritales y municipales deberán ser previamente **coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República**.

Que algunas autoridades territoriales, **en uso de sus facultades legales** y como medida preventiva han decretado **medidas de restricción a la circulación**, entre otras, toque de queda u otras medidas en sus circunscripciones territoriales tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19.

Que mediante el **Decreto 420 del 18 de marzo de 2020** el presidente de la República impartió **instrucciones para expedir normas en materia de orden público** en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, ordenando a los alcaldes la **prohibición del consumo de**

bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la seis (6:00) p.m., del día jueves 19 de marzo del 2020, hasta la seis (6:00) a.m., del día sábado treinta de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes. De igual manera ordenó la prohibición de las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de la seis (6:00) p.m., del día jueves 19 de marzo del 2020, hasta la seis (6:00) a.m., del día sábado treinta (30) de mayo de 2020.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reporto el 22 de abril de 2020, 206 muertes y 4.356 casos confirmados en Colombia

Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tienen un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano, dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud.

Que mediante el **Decreto No. 023 del 14 de marzo de 2020**, el Alcalde Municipal de Guasca - Cundinamarca, **decretó alerta amarilla** por el CORONAVIRUS COVID-19-, adoptando medias (sic) administrativas, lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia CORONAVIRUS COVID-19-,

Que mediante **Decreto Municipal No. 028 de marzo 19 de 2020**, se **restringió transitoriamente la movilidad de personas y vehículos** para la contención del CORONAVIRUS (COVID-19) en el Municipio de Guasca - Cundinamarca.

Que mediante **Decreto 030 del 21 de marzo de 2020**, el Alcalde Municipal **decretó la Calamidad Pública**, en virtud del artículo 57 la Ley 1523 de 2012

Que mediante el **Decreto 031 del 22 de marzo 2020**, el Alcalde Municipal **declaró la Urgencia Manifiesta** en el Municipio de Guasca - Cundinamarca

Que mediante **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020**, el Presidente de la República determinó el aislamiento preventivo, desde las 00:00 horas del día 25 de marzo de 2020 hasta las 00:00 horas del día 13 de abril de 2020, como medida para prevenir el contagio del CORONAVIRUS (COVID-19).

Que el Decreto Municipal No. 033 de 2020, previo a su expedición fue objeto de revisión por parte del Ministerio del Interior, manifestando lo siguiente "Me permito informar que el acto administrativo cumple con los **critérios de coordinación de la actuación administrativa establecidos por el Gobierno Nacional en los Decretos 418 de 2020, así como de la Circular Externa CIR2020-25-DMI100 del 19 de marzo de 2020**, mediante el cual es (sic) Ministerio del Interior da instrucciones a las autoridades territoriales para la expedición de medidas en materia de orden público. De igual manera, cumple con lo establecido en el **Decreto 457 de 22 marzo de 2020**, mediante el cual el Gobierno Nacional decretó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el territorio nacional, desde las 00:00 a.m., del 25 de marzo de 2020 hasta las 00:00 a.m., del 13 de abril de 2020, entre otras medidas establecidas".

Que mediante Decreto Municipal No. 035 del 26 de marzo de 2020, el Alcalde de Guasca, modificó el artículo primero del Decreto No. 033 de 2020, mediante el cual imparten instrucciones en virtud de la Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y en el mantenimiento del Orden Público del municipio de Guasca - Cundinamarca, y dicto otras disposiciones

Que mediante **Decreto 531 del 8 de abril de 2020**, el Presidente de la República determinó el aislamiento preventivo, de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00 00 a.m.), del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.), del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del CORONAVIRUS (COVID-19).

Que en el artículo 3 del precitado Decreto 531 de 2020, se estableció para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, **permitirán el derecho de circulación de las personas en los casos y actividades allí señaladas.**

Que mediante **Decreto Municipal No. 040 del 3 de abril de 2020**, el Alcalde de Guasca decretó el toque de queda y dictó otras disposiciones en el municipio de Guasca para evitar el contagio y propagación del virus coronavirus (COVID- 19).

Que mediante **Decreto Municipal No. 041 del 12 de abril de 2020**, el Alcalde de Guasca, impartió instrucciones en virtud de la Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del Orden Público en el Municipio de Guasca - Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones, entre las cuales se encuentra el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de Guasca - Cundinamarca, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional para la contención del Coronavirus COVID-19.

Que así mismo el precitado Decreto Municipal No. 041 de 2020, previo a su expedición fue objeto de revisión por parte del Ministerio del Interior, manifestando lo siguiente Una vez revisado el documento enviado nos permitimos informar que el Decreto 041 de 2020 (12 de abril 2020) “ por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID- 19, y el mantenimiento del orden público en el municipio de Guasca y se dictan otras disposiciones”, se ajusta en su mayoría a los criterios de coordinación de la actuación administrativa establecidos por el Gobierno Nacional”.

Que mediante **Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020**, se estableció que durante el término de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión a la pandemia derivada del coronavirus COVID-19, el **ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad** se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19.

Que así mismo, se determinó en el precitado Decreto Legislativo 539 de 2020, que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del coronavirus COVID-19, **los Gobernadores y Alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social.**

Que el mismo Decreto 539 de 2020, en el inciso segundo del artículo 2 señala que la Secretaria municipal o Distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, **vigilara el cumplimiento del mismo.**

Que la Organización Internacional de Trabajo (OIT), en el comunicado de fecha 13 de marzo de 2020, insta a los Estados a tomar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en

el lugar de trabajo; (iii) estimular la económica y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que en virtud de la normatividad citada, y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para seguir preservando la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del Coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con **la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social**, es necesario **continuar con el aislamiento preventivo obligatorio** para todos los habitantes del municipio de Guasca - Cundinamarca, estableciendo el horario de atención al público de los establecimientos de comercio e igualmente seguir implementando el modelo de abastecimiento de artículos de primera necesidad consistente en un pico y cédula en el cual una persona por núcleo familiar de acuerdo al último dígito de su cédula de ciudadanía podrá desplazarse a realizar sus compras en el horario y días establecido para ello, igualmente se **seguirán adoptando medidas de mayor control respecto de las personas que por motivos laborales deban desplazarse dentro de la jurisdicción del municipio**, con el fin de corroborar la razón del desplazamiento de trabajador en esta prolongación del periodo de aislamiento obligatorio. De igual forma, se hace necesario **mantener las rutas de emergencia y cierres temporales de vías municipales ya establecidas en el municipio**, de conformidad al Acta No. 006 de fecha marzo 26 de 2020 expedida por el Comité extraordinario de gestión del riesgo y desastre COVID-19. Que a pesar de la expedición de varios actos administrativos con el fin de contener la pandemia, no todas las personas residentes han acatado las medidas sanitarias y de orden público; por tal motivo se llevó a cabo reunión del **Consejo Extraordinario de Seguridad** llevado a cabo el día 25 de abril de 2020, en el cual se realizó un **análisis del desarrollo de los asuntos de seguridad y resultados de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y Municipal respecto a la contención del coronavirus**, se pudo establecer con los reportes realizados por los organizamos (sic) de seguridad, el **incumplimiento a la cuarentena** obligatoria por parte de una gran mayoría de ciudadanos, de establecimientos de comercio y del ingreso en horas de la noche y madrugada de **personas no residentes en el municipio de Guasca que pretenden seguir la cuarentena en la jurisdicción del municipio sin ningún tipo de información de su estado de salud lo que aumenta el riesgo de contagio del coronavirus (COVID-19)**, para la población guasqueña tanto en lo urbano como lo rural, **se hace necesario implementar los toques de queda los fines de semana**. Finalmente en cumplimiento a lo establecido en el artículo 3, del Decreto 418 de 2020, mediante correo electrónico de fecha 25 de abril de 2020, se dio a conocer el Decreto Municipal No. 041 de 2020 al Ministerio del Interior para su respectiva aprobación”.

Ahora, como órdenes específicas en el Decreto 042 de 2020 del Municipio de Guasca, se dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de Guasca - Cundinamarca, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a. m.) del día 11 de mayo de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional para la contención 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 del municipio de Guasca - Cundinamarca, para lo cual se ordena el cierre temporal de las siguientes vías:

- *Vía municipal que parte del frente de las estaciones de servicio hacia el centro del casco urbano del municipio de Guasca, en la cual funcionará el punto de desinfección de Vehículos que ingresen al perímetro urbano, vía única por la cual ingresarán y saldrán los vehículos del municipio de Guasca.*
- *Vía municipal denominada la y que de Guasca conduce al municipio de Gacheta, con puesto de control.*
- *Vía municipal que parte de la variante hacia la zona veredal denominada Flores.*
- *Vía municipal que parte del sector denominado avenida Fátima hacia las vías que de Guasca conducen a las zonas veredales denominadas Pastor Ospina y la Floresta.*
- *Vía municipal que conduce del casco urbano hacia la zona veredal denominada Paso Hondo.*
- *Vía que parte del Colegio Departamental Domingo Savio hacia las zonas veredales denominadas San José y La Floresta.*
- *Vía que parte de la calle primera con carrera primera hacia la zona veredal denominada la Floresta.*
- *Vía que parte de la calle primera hacia la villa olímpica del municipio.*

Solo se permitirá el tránsito de personas y vehículos en el municipio de Guasca conforme a las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

ARTICULO SEGUNDO. COMPLEMENTAR Y HABILITAR. *Las entradas y salidas del municipio determinadas en el artículo primero del presente decreto, con el fin de permitir la movilidad de personas y vehículos en casos de emergencia.*

PARÁGRAFO PRIMERO. *Se permitirá la circulación de personas y vehículos en las vías con cierre temporal con ocasión de las siguientes emergencias:*

- *Mujeres en trabajo de parto, personas de la tercera edad o personas con algún tipo de discapacidad que requieran atención médica.*
- *Personas con hemorragias, heridas abiertas, fracturas, síntomas de infarto y situaciones que requieran atención médica hospitalaria.*
- *Autoridades civiles, organismos de socorro y seguridad del Estado.*
- *Vehículos y personal médico del Sistema de Seguridad Social en Salud.*
- *Situaciones de fuerza mayor o caso fortuito.*

PARAGRAFO SEGUNDO. *El control en las vías anteriormente señaladas será ejercido por unidades del Ejército Nacional y Policía Nacional en asocio de personal del Cuerpo de Bombero y defensa Civil del municipio de Guasca.*

PARAGRAFO TERCERO. *En todo caso, se garantizará el ingreso y salida de personas y vehículos del municipio Guasca, sin intervenir vías nacionales y y/o departamentales de acuerdo a las medidas y restricciones establecidas en el presente decreto.*

ARTÍCULO TERCERO. GARANTÍAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. *Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

1. *Asistencia y prestación de servicios de salud.*
2. *Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.*

3. *Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, casas de cambio, operaciones de juegos suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.*
4. *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
5. *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
6. *Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.*
8. *El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
9. *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
10. *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
11. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancía de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio (iv) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*
12. *La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, flores, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*
13. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*
14. *Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
15. *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

16. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*
17. *Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*
18. *Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*
19. *La ejecución de obras de infraestructuras de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.*
20. *La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así mismo como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.*
21. *La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*
22. *La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
23. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicas mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*
24. *Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
25. *El funcionamiento de la infraestructura crítica-computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*
26. *El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*
27. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.*
28. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*
29. *La prestación de servicios bancarios y financieros, operadores postales de pago, casas de cambio, operadores de juegos de suerte y azar en la modalidad de- novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición de las licencias urbanísticas.*

El Superintendente de Notariado y Registro determinara los horarios y turnos, en los cuales se prestaran los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.

El Superintendente de Notariado y Registro determinara los horarios, turnos en los cuales se prestaran los servicios por parte de las Oficinas de Instrumentos Públicos.

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

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

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

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

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

35. *El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

36. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de cueros y prendas de vestir, de transformación de madera, fabricación papel, cartón y productos de sus derivados y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entregas a domicilio.*

37. *El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años por un periodo máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones, horarios y sitios que fije el presente Decreto.*

En todo caso se deberán cumplir los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.

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

39. *El funcionamiento de las Comisarias de Familia e Inspecciones de Policía, así como los usuarios de estas.*

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

41. *Parqueaderos públicos para vehículos.*

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

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

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

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

PARÁGRAFO 5. REGLAMENTAR. La actividad de que trata el numeral 37 del presente artículo, de la siguiente manera:

- Las personas entre las edades de 18 a 60 años podrán desarrollar actividades físicas y ejercicios al aire libre, en el **horario comprendido de 06:00 a.m. a 07:00 a.m.**, de acuerdo a su pico y cédula, siempre y cuando no presenten signos o síntomas de enfermedades respiratorias.

- Se **prohíbe el uso de bicicleta** en las actividades físicas y ejercicios al aire libre tanto en el área urbana como rural, con el fin de no permitir el ingreso de personas de otros municipios a practicar deporte en bicicleta dentro de la jurisdicción de Guasca.

- Solo podrán desarrollar actividades físicas y ejercicios al aire libre **las personas residentes** en el municipio de Guasca.

PARÁGRAFO 6. EXHORTAR. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, previo a iniciar las mismas, deberán cumplir rigurosamente con los protocolos de bioseguridad e instrucciones que establezcan el Ministerio de Salud y Protección Social, los diferentes Ministerios y la entidad de orden departamental y las que llegare a diseñar e implementar progresivamente la Alcaldía municipal de Guasca para el pleno ejercicio de cada excepción, con el propósito de contener la pandemia, en el marco de la Emergencia Sanitaria por Causa del Coronavirus (COVID-19).

ARTÍCULO CUARTO. SEGUIR ADOPTANDO. En el municipio de Guasca el modelo de abastecimiento de artículos de primera necesidad denominado pico y cédula, en el cual una persona por núcleo familiar de acuerdo al último dígito de su cédula de ciudadanía podrá desplazarse a realizar sus compras en el horario y días establecidos a continuación:

LUNES	1-2-3	09:00 A.M. A 05:00 P.M.
MARTES	4-5-6	09:00 A.M. A 05:00 P.M.
MIÉRCOLES	7-8-9	09:00 A.M. A 05:00 P.M.
JUEVES	0-1-2	09:00 A.M. A 05:00 P.M.
VIERNES	3-4-5	09:00 A.M. A 05:00 P.M.
SABADO	6-7-8	09:00 A.M. A 05:00 P.M.
DOMINGO	9-0	09:00 A.M. A 05:00 P.M.

PARÁGRAFO. Para el abastecimiento de productos de primera necesidad es necesario que la persona al momento de realizar la compra porte y presente su cédula de ciudadanía.

ARTÍCULO QUINTO. ESTABLÉZCASE TRANSITORIAMENTE. LOS HORARIOS DE ATENCION DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO. Los establecimientos de comercio del municipio de Guasca atenderán al público en el horario comprendido entre las 09:00 a.m. hasta las 05:00 p.m., de lunes a domingo durante la vigencia del presente decreto.

PARÁGRAFO PRIMERO. Los establecimientos de comercio sólo podrán ejercer su actividad comercial en el horario comprendido entre las 05:00 p.m., hasta las 09:00 p.m., de lunes a domingo, en la modalidad de servicio a domicilio, durante la vigencia del presente decreto.

PARAGRAFO SEGUNDO. La Secretaria de Gobierno Municipal será la encargada de autorizar en cada caso la circulación y prestación del servicio a domicilio dentro de la jurisdicción del municipio.

ARTICULO SEXTO. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. Prohíbese dentro del municipio de Guasca - Cundinamarca el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y en establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.), del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.), del día 11 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO SÉPTIMO. PROHIBICIÓN DE REUNIONES Y AGLOMERACIONES DE PERSONAS. Prohíbese las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas en el municipio de Guasca, a partir a partir de las cero horas (00:00 a.m.), del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.), del día 11 de mayo de 2020.

ARTÍCULO OCTAVO. CONTINUAR REQUIRIENDO. A los empresarios y comerciantes del municipio de Guasca para que remitan los listados de sus trabajadores indicando nombre completo, número de identificación, y horario laboral del empleado, con el fin de que sirva de soporte para corroborar las razones del desplazamiento de los trabajadores en este periodo de aislamiento obligatorio.

ARTICULO NOVENO. GARANTIZAR. Dentro del marco de nuestras competencias el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, evitando actos de discriminación en su contra.

ARTICULO DECIMO. DECRETAR TOQUE DE QUEDA. En todo el territorio del Municipio de Guasca Cundinamarca, con el fin de evitar el contagio y propagación del Coronavirus (COVID-19), restringiendo la permanencia o circulación de personas y vehículos en parques, calles, plazas, vías, avenidas, andenes, vías peatonales vías vehiculares y los demás lugares que se consideren espacio público, así como la atención abierta al público de los establecimientos de comercio, en el siguiente horario:

- El horario comprendido desde las cero horas (00:00 a.m.), del día Viernes 1 de mayo de 2020, hasta las Veinte y tres horas y cincuenta y nueve minutos (23:59 p.m.) del día Domingo 3 de mayo de 2020.
- El horario comprendido desde las cero horas (00:00 a.n.) del día sábado (09) nueve de mayo de 2020, hasta las Veinte y tres horas y cincuenta y nueve minutos (23:59 p.m.) del día Domingo 10 de mayo de 2020.

PARAGRAFO PRIMERO. Los establecimientos de comercio que presten los servicios establecidos en el artículo tercero del presente Decreto, podrán funcionar mediante la modalidad de servicio a domicilio, en el horario comprendido de 09:00 a.m. a 05:00 p.m., durante la vigencia de los toques de queda. El trabajador y/o la empresa que preste dicho servicio deberá estar autorizado por la Secretaria de Gobierno del municipio de Guasca, acreditando tal situación.

PARAGRAFO SEGUNDO. Con relación a las medidas del toque de queda que se van a adoptar, previamente se informara y socializara a la comunidad por diferentes medios de comunicación de tal situación con el fin de garantizar el abastecimiento de artículos de la canasta familiar y de primera necesidad conservando durante los días previos a la medida la modalidad de PICO Y CEDULA que se viene aplicando en el Municipio de Guasca.

PARAGRAFO TERCERO. Durante la vigencia de los toques de queda se mantendrá habilitado el punto de desinfección de Vehículos que ingresen al perímetro urbano del municipio de Guasca, tal como viene operando.

PARAGRAFO CUARTO: Los miembros de Policía adscritos a la Estación de Policía de Guasca, de conformidad con la Ley 1801 de 2016, podrán exigir la plena identificación a todas las personas que transiten o permanezcan en espacios públicos o lugares abiertos al público en el municipio de Guasca.

PARAGRAFO QUINTO. Comunicar la presente decisión al Comandante de Estación de Policía del municipio de Guasca, al Personero Municipal, a la Secretaría de Gobierno, al Inspector de Policía y a la Comisaria de Familia, para lo de su competencia.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal, a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016 y a las medidas correctivas establecidas en la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia).

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. SOCIALIZAR Y DAR A CONOCER. Las disposiciones contenidas en el presente Decreto a los habitantes y comerciantes del municipio de Guasca y publíquese el presente Decreto en la página Web de la Alcaldía Municipal de Guasca y demás medios disponibles en la entidad.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. Todas las disposiciones contempladas en el presente Decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes, residentes y visitantes del municipio de Guasca- Cundinamarca.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO. Se ordena a los organismos de seguridad del Estado y a las Autoridades Civiles hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberá realizar los operativos y controles de rigor en todo el municipio y proceder a aplicar las medidas correctivas de su competencia.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO. Remítase copia del presente acto administrativo al Ministerio del Interior, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 3 del Decreto 418 de 2020.

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO. VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de las (00:00 a.m.) horas, del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020 y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en el marco de la Emergencia Sanitaria por Causa del Coronavirus (COVID-19).”

- 2.4. La Jefe Jurídica y de Contratación del Municipio de Guasca, en representación del Alcalde Municipal, presentó una relación de los antecedentes administrativos del Decreto 42 de 26 de abril de 2020, y enfatizó en que la medida del toque de queda dispuesta en el artículo 10 de dicho Decreto la Administración Municipal, estuvo motivada por la necesidad de evitar el desplazamiento masivo de personas domiciliadas en jurisdicciones aledañas como Sopo, la Calera y Bogotá en días festivos por la celebración del día de la madre, pero que se acompañó de medidas para garantizar el funcionamiento de los establecimientos de comercio, en concordancia con las estrategias implementadas para reactivar la economía de manera segura y optimizar estrategias de generación de empleo.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

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

Nacional entre el 17 de marzo y el 15 de abril de 2020, en desarrollo de las facultades previstas en el Decreto Legislativo 417 de 2020, en torno a la adopción de medidas adicionales para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y prever las operaciones presupuestales necesarias para su materialización.

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

(i) Se trata de un acto de contenido general: las decisiones adoptadas por el municipio de Guasca mediante el Decreto 042 de 2020, son generales y abstractas, en la medida en que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular, y con ellas se decretó, entre otros aspectos, el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del municipio de Guasca, Cundinamarca comprendido entre el 27 de abril hasta el día 11 de mayo de 2020 y, con ello, se limitó la libre circulación de personas y vehículos en todo el territorio del municipio, con algunas excepciones.

(ii) El Decreto 042 de 2020 fue dictado en ejercicio de la función administrativa, como quiera que se expidió por el Alcalde Municipal de Guasca en ejercicio de función administrativa, concretamente, de las facultades de policía con las que cuenta.

(iii) El Decreto 042 de 2020 no cumple con el presupuesto de que con el acto se desarrolle uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción. Para el Agente del Ministerio Público las decisiones objeto de control no cumplen este requisito, necesario para efectos del control inmediato de legalidad, pues, finalmente, es esta condición la que le otorga sentido al mecanismo, ya que para la procedencia del medio de control previsto en el artículo 136 del CPACA.

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

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

Para el Ministerio Público, no puede señalarse que actos diferentes a los decretos legislativos tengan vocación de desarrollar el decreto declaratorio del estado de excepción, pues existe una clara reserva constitucional para tales efectos en cabeza del Presidente de la República y resultaría desacertado afirmar que un acto general, expedido por una autoridad territorial, goza de la

virtualidad suficiente para “desarrollar” el decreto declaratorio de un estado de emergencia, en tanto es competencia exclusiva y privativa del Presidente de la República.

Sobre el caso concreto, señaló que para la expedición del Decreto 042 de 2020 expedido por el Alcalde de Guasca, no se desarrolló ningún decreto legislativo expedido por el Presidente de la República como consecuencia de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, pues desde el punto de vista puramente formal, en el Decreto en estudio se alude a algunos de los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional para desarrollar el estado de excepción, pero materialmente no tuvo por propósito ni objeto el desarrollo de los decretos legislativos. Las decisiones adoptadas fueron desarrollo de las disposiciones contenidas en la Ley 1801 de 2016 y en los artículos 315.2, 303 y 315 de la Constitución Política, las funciones de policía asignadas a los alcaldes municipales, para el control del tránsito terrestre, ajustadas al Decreto 153 de 2020 del Gobernador del Departamento de Cundinamarca, el cual tampoco desarrolló los Decretos Legislativos del estado de excepción.

Agregó que la mención del Decreto Legislativo 539 de 13 de abril de 2020, con el fin de resaltar que el Ministerio de Salud y Protección Social sería el encargado de expedir los protocolos de bioseguridad que se requirieran para el desarrollo de actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, y que los Gobernadores y Alcaldes debían vigilar el cumplimiento de dichos protocolos, no implica un desarrollo del Decreto Legislativo, porque la única entidad habilitada para tal efecto es la cartera ministerial mencionada y, por demás, en el Decreto 042 no se incluían regulaciones en materia de medidas de bioseguridad.

Finalmente, manifestó que era posible limitar el derecho de circulación, teniendo en cuenta que el artículo 24 de la Constitución Política, el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –Pacto de San José de Costa Rica- y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, preveían que no tenía carácter absoluto, de ahí que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y la autoridad local están sustentadas en una disposición legal de carácter ordinario que limita el derecho a la circulación, y no es dable estudiar en el trámite de control inmediato de legalidad si la restricción se aviene o no a la Constitución Política.

IV. PRESUPUESTOS Y ESTRUCTURA

4.1. Competencia.

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

En este caso particular, el Decreto 042 del 26 de abril de 2020 es un acto de carácter general proferido por el alcalde local con fundamento en la función administrativa de la autoridad municipal durante el estado de excepción.

Así mismo, el municipio de Guasca hace parte del Departamento de Cundinamarca, donde ejerce jurisdicción el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; por lo que en

consecuencia, este Tribunal, en su Sala Plena, es competente para ejercer el control inmediato de legalidad del acto remitido por esa entidad territorial.

4.2. Problemas jurídicos.

En sede de control inmediato de legalidad, son dos los problemas que en general debe abordar la Sala Plena del Tribunal:

- a) ¿El Decreto Municipal 042 de 2020, expedido por el Alcalde de Guasca, corresponde formal y materialmente a aquellos actos susceptibles de control inmediato de legalidad, de conformidad con los presupuestos que establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011?

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

- b) ¿El Decreto Municipal 042 de 2020 se ajusta a los contenidos normativos de los decretos legislativos que desarrolla o de los decretos nacionales que los reglamentan, expedidos en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEESE), decretada por el Gobierno Nacional, por medio del Decreto Legislativo No. 417 de 2020?

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

V. ANÁLISIS Y DESARROLLO

De acuerdo con la estructura del análisis propuesto a partir de los problemas formulados, la Sala evaluará en primer lugar lo relativo a la procedencia del medio de control, para luego, en caso de resultar procedente, se entrará en el estudio de fondo de los contenidos normativos del decreto municipal materia de control. Como cuestión preliminar, se incluirán algunas acerca del control inmediato de legalidad.

5.1. PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD SOBRE EL DECRETO No. 042 DE 2020

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

5.1.1. Fundamentos Constitucionales y legales del Control Inmediato de Legalidad

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

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

El numeral 2º del precitado artículo 214, expresa que “*No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los*

controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten serán proporcionales a la gravedad de los hechos". El numeral 3º, ibídem, también advierte que durante los estados de excepción, "**No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado**" (énfasis agregado).

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

Por su parte el Legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el precitado artículo 214 Constitucional, expidió la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, que contiene las reglas, condiciones y requisitos que se deben aplicar o derivan de la declaratoria de los estados especiales tratados.

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

El artículo 20 reseñado dispone:

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

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

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

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

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

Es del caso precisar que el artículo 136 del CPACA consagra igualmente el mecanismo en términos idénticos a la ley estatutaria, y el artículo 185 desarrolla el procedimiento para hacer efectivo dicho control, de manera que las conclusiones previas se mantienen incólumes al referir: *“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código”*.

En relación con las características del control inmediato de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado ha definido las siguientes¹:

- a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.
- b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

La Sala Plena del Consejo de Estado ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 137 del C.P.A.C.A.), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general. De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 135 *ibídem* o 241-7 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución. Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

¹ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

5.1.2. La procedencia del control en el caso concreto

La Sala evaluará si se cumplen los presupuestos de procedencia del CIL respecto del Decreto 042 del 26 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Guasca.

i) Carácter general del acto examinado

La revisión de las decisiones adoptadas por el municipio de Guasca mediante el Decreto 042 de 2020, conducen a determinar que son de **carácter general y abstracto**, pues están dirigidas al grupo poblacional que habita en la jurisdicción territorial de dicho municipio, y no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular, ni se ocupan de alguna situación específica.

En general, en el referido Decreto se dispuso lo siguiente:

- i- El aislamiento preventivo obligatorio desde el 27 de abril hasta el 11 de mayo de 2020, con la limitación de la circulación de personas y vehículos, salvo casos excepcionales, que propenden por garantizar los derechos a la vida, a la salud y la supervivencia; entre éstos, se mencionan la asistencia y prestación de servicios de salud, adquisición de bienes de primera necesidad, desplazamiento a servicios bancarios, labores de misiones médicas, cadena de producción, servicios funerarios, comisarías de familia, a su vez, sometidos a condiciones.
- ii- El cierre temporal de vías, con complementación y habilitación de éstas en caso de emergencia, supeditado a su control por el Ejército y la Policía Nacional, en asocio con el Cuerpo de Bomberos y la Defensa Civil, en todo caso, con garantía de la no intervención de vías nacionales y/o departamentales.
- iii- La instauración del modelo de abastecimiento de artículos de primera necesidad, denominado pico y cédula.
- iv- La determinación de horarios de atención de establecimientos de comercio.
- v- La prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y en establecimientos de comercio.
- vi- La prohibición de reuniones y aglomeraciones de personas de más de 50 personas.
- vii- El requerimiento a los empresarios y comerciantes del municipio de Guasca para que remitan los listados de sus trabajadores (nombre, identificación y horario), con el fin de justificar su circulación excepcional.
- viii- La garantía de los derechos del personal médico para evitar su discriminación.
- ix- El toque de queda en la circunscripción del Municipio durante los fines de semana.
- x- El señalamiento de las consecuencias de la inobservancia de las medidas dispuestas en el Decreto, conforme al Código Penal, el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social y el Código Nacional de Policía y Convivencia.

Así, está claro qué se trata de un acto de carácter general y abstracto, cuestión preliminar para determinar si el Decreto 042 de 2020 es pasible de control por la vía del artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

ii) Fueron dictados en ejercicio de la función administrativa:

El municipio es definido como “*entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado*”, y en tal virtud, “*le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*” (artículo 311 C.P.). El Jefe de la Administración Local es el Alcalde “*elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años*” (art. 314 C.P.), funcionario a quien le compete “*Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante*” (art. 315-2 C.P.). A renglón seguido, el artículo 315-3, superior, destaca como atribuciones del alcalde, las de “*Dirigir la acción administrativa del municipio*” y “*asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo*”.

A juicio de la Sala, las medidas dispuestas en el Decreto 042, enunciadas supra, son disposiciones dictadas en desarrollo de funciones administrativas por el Alcalde de Guasca (Cundinamarca) en condición de jefe de la administración local, atañen a materias que son de su resorte como autoridad de policía, y propenden por la guarda y mantenimiento del orden público, y la garantía de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, con lo cual, se cumple el segundo supuesto de procedencia.

iii) Los decretos deben haber sido expedidos “durante” el estado de excepción

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

El 6 de mayo de 2020, a través del Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República nuevamente declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, es decir, hasta el 6 de junio de 2020.

El Decreto municipal 042 fue expedido el 26 de abril de 2020, es decir, cuando no estaba vigente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; sin embargo, no puede descartarse que deba ser sometido al control inmediato de legalidad, ante la eventualidad de que desarrolle los Decretos Legislativos dictados por el Gobierno Nacional en la vigencia del estado de excepción, que contienen disposiciones con vocación de permanencia. En consecuencia, la expedición de normas locales en períodos de tiempo en que el Estado de Excepción constitucional ya ha perdido vigencia, no descarta de plano que sea pasible de control inmediato, cuando se constata que corresponden al desarrollo de decretos legislativos que fueron dictados al amparo y en vigencia del, en este caso, estado de emergencia económica, social y ecológica.

En consecuencia, la definición de la procedencia del control inmediato de legalidad respecto del Decreto 042 de 26 abril de 2020, está supeditada al análisis del siguiente presupuesto exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 de la Ley 1437 de 2011.

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

Por medio del Decreto 042 de 2020, el Alcalde municipal de Guasca impartió “...instrucciones en virtud de la Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19, y el mantenimiento del orden público en el municipio de Guasca – Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones”.

Los fundamentos y justificaciones invocados en el Decreto 042 de 2020 son:

1. Fundamentos normativos en cuanto a la finalidad de protección de los derechos de los habitantes del municipio de los efectos de la pandemia.

- Se cita el artículo 2 de la Constitución Política, para resaltar los cometidos estatales y el deber general de las autoridades públicas para la garantía y cumplimiento de los derechos y deberes consagrados en el ordenamiento.
- Se enfatiza en la posibilidad de limitar el derecho a la circulación, en los términos del artículo 24 de la Constitución Política.
- Destaca los artículos 44, 45, 46 y 95 de la Constitución Política, en materia de los derechos fundamentales a la salud e integridad de los niños y los adolescentes, así como la contribución del Estado y la Sociedad a la protección de la salud e integridad de las personas de la tercera edad, y el deber de cuidado integral de las personas sobre su salud y la de su comunidad en aplicación del principio de solidaridad.
- Coloca de presente el orden público como derecho de los ciudadanos, en concordancia con lo considerado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
- Cita el artículo 5 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, que regula el derecho fundamental a la salud y dispone el deber del Estado de proteger y garantizar el derecho a la salud.

2. Fundamento normativo frente a las facultades ejercidas.

- Señala que el Presidente de la República como jefe de gobierno, tiene el deber de conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, de acuerdo con lo consagrado en el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia.
- Cita el artículo 296 de la Constitución Política, relativo a la aplicación inmediata y preferente de los actos y órdenes en los distintos niveles territoriales, para establecer o conservar el orden público, los del Presidente de la República sobre los gobernadores y los de los gobernadores sobre los Alcaldes.
- De acuerdo con el artículo 303 de la Constitución Política, el gobernador es agente del presidente de la República para el mantenimiento de orden público.

- El artículo 315 de la Constitución Política, señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República.
- Según el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, “*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, los alcaldes ejercerán las funciones asignadas en la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público deberán conservarlo en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.
- Destaca que son autoridades de policía el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales, de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”.
- Recuerda las atribuciones del Presidente de la República previstas en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016: (i) ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley; (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; e (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.
- De conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia, para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.
- De otro lado, los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), admiten el poder extraordinario de policía con los que cuentan los Alcaldes en los siguientes términos:

[...] ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los Gobernadores y los Alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

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

[...] ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de

prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas y políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado
12. **Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja. [...]**

3. Fundamento fáctico que justifica las medidas en contexto de la pandemia.

- Alude al documento técnico expedido por la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante memorando 202022000077553 del 7 de marzo de 2020, relativo a las fases de la epidemia, de acuerdo con el cual una fase de mitigación inicia cuando a raíz del seguimiento de casos, se evidencia que en más del 10% de los mismos no es posible establecer la fuente de infección, y amerita la adopción de medidas para reducir el impacto de la enfermedad en términos de morbi-mortalidad, de la

presión sobre los servicios de salud y de los efectos sociales y económicos derivados.

- Señala que, dentro de la fase de contención, el 20 de marzo del mismo año se inició una cuarentena con el fin de controlar la velocidad de aparición de los casos.

4. Fundamento con actos administrativos declaratorios de otras autoridades en contexto del COVID

- Menciona la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo CORONAVIRUS COVID - 19, en todo el territorio Nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y que adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del virus y mitigar sus efectos. En el artículo 2.6 ordenó a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces, adoptar en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario, para evitar la propagación del COVID-19, e impulsar al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.
- Señala que mediante el Decreto 137 de 2020 se declaró la alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca.
- Alude a la declaratoria de situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca, mediante Decreto 140 de 2020.
- Señala que mediante el Decreto 153 de 2020, el Gobernador de Cundinamarca, decretó restringir la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren en jurisdicción del departamento de Cundinamarca.

5. Fundamento en actos del Gobierno Nacional

- Cita la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, a través de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para las personas mayores de setenta (70) años.
- Menciona que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estaría en cabeza del presidente de la República, y que sus instrucciones, actos, y órdenes se aplicarían de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. Las decisiones de los Alcaldes deben ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.
- Señala que, mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, ordenando a los alcaldes la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio y la prohibición de las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas.
- Agrega que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, el Presidente de

la República dispuso el aislamiento preventivo, desde las 00:00 horas del día 25 de marzo de 2020 hasta las 00:00 horas del día 13 de abril de 2020, como medida para prevenir el contagio del CORONAVIRUS (COVID-19).

- Menciona la Circular Externa CIR2020-25-DMI100 del 19 de marzo de 2020, mediante el cual el Ministerio del Interior dio instrucciones a las autoridades territoriales para la expedición de medidas en materia de orden público.
- Señala que mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Presidente de la República dispuso el aislamiento preventivo entre el 13 de abril de 2020 y el 27 de abril de 2020, con la precisión de que los gobernadores y alcaldes, permitirían el derecho de circulación de las personas en los casos y actividades señaladas como garantía a los derechos a la vida, la salud y la supervivencia.
- Señala que el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020 estableció lo siguiente:

i. Que durante el término de la **Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social**, con ocasión a la pandemia derivada del coronavirus COVID-19, sería esta cartera ministerial la encargada de **determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran** para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19.

ii. Que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del coronavirus COVID-19, **los Gobernadores y Alcaldes estaban sujetos a los protocolos de bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social**.

iii. Que la Secretaria Municipal o Distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, **vigilaría el cumplimiento del mismo**.

- Cabe destacar que la mención del Decreto Legislativo 539 se limita a la indicación del Ministerio de Salud como autoridad competente en materia de bioseguridad, y la sujeción a sus dictados por parte de los gobernadores y alcaldes, con lo cual, su efecto meramente declarativo no entraña a nivel local ningún desarrollo reglamentario que haga necesario un estudio de fondo de contenidos del decreto municipal.

6. Fundamento en Declaratorias y medidas anteriores dictadas por el Alcalde de Guasca.

- Decreto No. 023 del 14 de marzo de 2020, mediante el cual el Alcalde Municipal de Guasca - Cundinamarca, **decretó alerta amarilla por el CORONAVIRUS COVID-19-**, adoptando medias administrativas, lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia CORONAVIRUS COVID-19-,
- Decreto No. 028 de marzo 19 de 2020, mediante el cual restringió transitoriamente la movilidad de personas y vehículos para la contención del CORONAVIRUS (COVID-19) en el Municipio de Guasca – Cundinamarca.
- Decreto 030 del 21 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal decretó la

calamidad pública, en virtud del artículo 57 la Ley 1523 de 2012.

- Decreto 031 del 22 de marzo 2020, el Alcalde Municipal declaró la urgencia manifiesta en el Municipio de Guasca – Cundinamarca.
- Decreto Municipal No. 035 del 26 de marzo de 2020, el Alcalde de Guasca modificó el artículo primero del Decreto No. 033 de 2020, mediante el cual imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y en el mantenimiento del orden público del municipio de Guasca - Cundinamarca, y dictó otras disposiciones.
- Decreto Municipal No. 040 del 3 de abril de 2020, el Alcalde de Guasca decretó el toque de queda y dictó otras disposiciones en el municipio de Guasca.
- Decreto Municipal No. 041 del 12 de abril de 2020, el Alcalde de Guasca impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público en el municipio de Guasca - Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones, entre las cuales se encuentra el aislamiento preventivo obligatorio desde el 13 de abril hasta el 27 de abril de 2020.

Habiendo sentado lo anterior, se procederá a efectuar una revisión de los contenidos normativos del Decreto 042 de 2020.

- **EL DECRETO 042 DE 2020 DE GUASCA SE EXPIDIÓ EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE AUTORIDAD DE POLICÍA DEL ALCALDE MUNICIPAL Y EN DESARROLLO DE DISPOSICIONES NORMATIVAS DE CARÁCTER ORDINARIO.**

Las medidas tomadas en el Decreto 042 de 2020 se inscriben en: **(i)** el ámbito de actuación propio de los alcaldes municipales como autoridades especiales de policía y con facultades para el aseguramiento del orden público, consagradas en los artículos 303 y 315 de la Constitución Política, y el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en virtud de los cuales, los alcaldes tienen la función de conservar el orden público de conformidad con la ley y las instrucciones impartidas por el presidente y el gobernador; **(ii)** los poderes extraordinarios de policía para la prevención del riesgo contenidos en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), y **(iii)** las facultades regulatorias como autoridad de tránsito, otorgadas por la Ley 769 de 2002.

Las medidas dictadas se pueden clasificar en los siguientes grupos y para su implementación existía autorización legal anterior a la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país, tal como se advierte a continuación:

Medidas	Facultades del Alcalde Municipal en leyes ordinarias
<p>Aislamiento preventivo obligatorio desde el 27 de abril hasta el 11 de mayo de 2020, – Limitación de la circulación de personas y vehículos, con ciertas excepciones, sometidas a condiciones – cierre temporal de vías, con complementación y habilitación de éstas en caso de emergencia – control de vías – No intervención de vías nacionales y y/o departamentales.</p>	<p>El literal b, numeral 2 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012: “Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos”</p> <p>El literal b, numeral 4 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012: “4. <i>Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana</i>”.</p> <p>Artículo 202.5 de la Ley 1801 de 2016: “<i>Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados</i>”.</p> <p>Artículo 202.12 Ley 1801 de 2016: “<i>Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja</i>”.</p> <p>Artículo 3 de la Ley 769 de 2002: Alcalde como autoridad de tránsito.</p> <p>Artículo 119, Ley 769 de 2002 “<i>Sólo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos</i>”.</p>
<p>Modelo de abastecimiento de artículos de primera necesidad denominado pico y cédula</p>	<p>Artículo 202.5 de la Ley 1801 de 2016: “<i>Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados</i>”.</p> <p>Artículo 202.8 de la Ley 1801 de 2016: “<i>Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios</i>”</p>
<p>Horarios de atención de Establecimientos De Comercio</p>	<p>Artículo 202.5 de la Ley 1801 de 2016: “<i>Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados</i>”.</p> <p>Artículo 202.12 de la Ley 1801 de 2016,: “<i>Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja</i>”</p>
<p>Prohibición de consumo de bebidas embriagantes</p>	<p>Artículo 202.7 de la Ley 1801 de 2016: “<i>Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas</i>”.</p> <p>El literal b, numeral 2 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012: <i>Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes</i>.</p>
<p>Prohibición de reuniones y aglomeraciones de personas.</p>	<p>Artículo 202.4 de la Ley 1801 de 2016: “<i>Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales., cívicas, religiosas c políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas</i>”.</p>

Continuar requiriendo a los empresarios y comerciantes del municipio de Guasca para que remitan los listados de sus trabajadores (nombre, identificación y horario), para justificar su circulación.	Artículo 202.12 de la Ley 1801 de 2016: <i>“Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja”.</i>
Garantía de los derechos del personal médico para evitar su discriminación	Artículo 202.5 de la Ley 1801 de 2016: <i>“Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados”.</i>
Decretar toque de queda los fines de semana	<i>Ley 1801 de 2016, artículo 202.6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.</i> El literal b, numeral 2 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012: <i>“Decretar el toque de queda”.</i>
Señalar las consecuencias de la inobservancia de las medidas.	Divulgación de sanciones previstas en la ley. Sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal. Multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016. Medidas correctivas establecidas en la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia).

En esa secuencia, de esta revisión *prima facie*, tal como lo observa el Agente del Ministerio Público, lo que se advierte es que el decreto en cuestión no corresponde a una norma de desarrollo de alguno de los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional relacionados con el estado de excepción de que trata el Decreto 417 de 2020.

En general, el Decreto 042 de 2020 dispuso la continuación y el reforzamiento de una serie de medidas adoptadas para enfrentar la pandemia de COVID – 19, en ejercicio de las facultades que la ley le confiere a los Alcaldes Municipales, en aplicación del principio de **coordinación** con los niveles departamental y nacional y bajo el criterio de **aplicación inmediata y preferente** de las instrucciones del Presidente de la República que permea el ejercicio de las facultades de Policía por parte de las autoridades locales.

En este sentido, en el artículo 202.11 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se señala que en materia de competencia extraordinaria de policía ante situaciones de emergencia y calamidad, los gobernadores y los alcaldes deben coordinar con **las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas**, y el establecimiento de los puestos de mando unificado. A su vez, el artículo 205.16 *ibid.* establece que los Alcaldes Municipales deben ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

En la parte motiva del Decreto 042 de 2020, el Alcalde del Municipio de Guasca enuncia medidas adoptadas a nivel nacional y departamental que demuestran el engranaje dispuesto para la conservación del orden público y hacerle frente a la pandemia del COVID – 19, pero esto no implica que todas sean desarrolladas por dicho acto; incluso, en algunos casos son referencias al manejo que se le ha dado a la situación, con el fin de justificar la necesidad de reiterar instrucciones para compeler la emergencia sanitaria y mantener el orden público en el municipio.

De otra parte, el Presidente Nacional ha expedido actos, como máxima autoridad administrativa y de Policía, y supremo director del orden público, conforme lo establecen los artículos 189.4, 296, 303 y 315 de la Constitución, de manera que no se trata de Decretos con fuerza material de ley, dictados en desarrollo del Estado

de Emergencia. Entre estos actos se encuentran algunos de los citados en el Decreto 042 de 2020, a través de los que ha dispuesto aislamiento preventivo e impartido instrucciones a los Alcaldes y Gobernadores:

Decreto 418 de 18 de marzo de 2020 Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público	En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial que le confiere numeral 4 del artículo 1 el artículo 315 'la Constitución Política Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.
Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19	En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020.
Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 (Incluso, dictado cuando no estaba vigente la declaratoria del estado de excepción) Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.	En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.
Decreto 531 del 8 de abril de 2020 Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público	En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Al respecto, el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana puntualiza que corresponde al Presidente de la República: (i) Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional; (ii) Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código, y (iii) Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

La situación del país como consecuencia de la pandemia por COVID – 19 ha sido enfrentada por las autoridades de los distintos niveles territoriales a través de las herramientas jurídicas a su alcance, teniendo en cuenta que existe un catálogo amplio de disposiciones normativas de carácter ordinario para compeler calamidades públicas, desastres y emergencias sanitarias.

El artículo 69 de la Ley 1753 de 2015 prevé que el Ministerio de Salud y Protección Social puede declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.

El Decreto local 042 de 2020, también se sustentó en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, a través de la cual el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19.

Como se advierte, la Resolución 385, se expidió antes de que se declarara el estado de excepción y su vigencia se extendió hasta el 30 de mayo, abarcando el intervalo entre el 17 de abril de 2020, cuando culminó la vigencia del Decreto 417 de 2020, y el 6 de mayo de 2020, cuando se expidió el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, que nuevamente declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. Lo anterior, reafirma que no todas las medidas dictadas para contener los efectos lesivos de la pandemia por COVID – 19, son desarrollo del estado de excepción, y que con fundamento en la declaratoria de emergencia sanitaria, las autoridades locales han adoptado algunas dispuestas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

- **El Decreto 042 de 2020 no es un desarrollo del Decreto Legislativo 539 de 2020, porque la expedición de los protocolos de bioseguridad es competencia del Ministerio de Salud y Protección Social y, en todo caso, la autoridad municipal no implementó medidas de bioseguridad.**

Como se anticipó, el Decreto 042 de 2020 no se expidió durante la vigencia del estado de excepción; sin embargo, ante la posibilidad de que desarrollara uno de los Decretos Legislativos expedidos por el Presidente de la República en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, declarado a través de los Decretos 417 y 637 de 2020, procedía continuar con el análisis de los presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad.

En este momento, es conveniente aclarar que no es posible aludir a un desarrollo del Decreto 417 del 2020, declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, pues este únicamente habilita al Presidente de la República para ejercer facultades legislativas excepcionales, de modo que son los Decretos Legislativos dictados a su amparo los que deben ser desarrollados por los actos generales de las autoridades municipales, para que se entienda que estos últimos deben ser objeto del control inmediato de legalidad.

En el Decreto 042 de 2020 únicamente se menciona el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020, expedido en desarrollo del estado de excepción declarado a través del Decreto 417 de 2020; no obstante, el acto del Alcalde Municipal de Guasca no lo desarrolla.

El Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, es un decreto con fuerza de ley, destinado exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, dictado en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto Ley 417 del 17 de marzo de 2020.

En la parte motiva del Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020, se mencionan las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, como la declaratoria de emergencia sanitaria, para concluir que pese a las mismas, el virus COVID -19 ha seguido expandiéndose en el territorio nacional, con efectos lesivos sobre la población. En consecuencia, y ante la evidencia de que en la legislación ordinaria vigente no se asigna al Ministerio de Salud y Protección Social la competencia de expedir con carácter vinculante protocolos técnicos y científicos sobre bioseguridad distintos al sector salud, y con el fin de evitar la duplicidad de autoridades involucradas en el desarrollo de las competencias de diseño, implementación y ejecución de planes de acción o expedición de protocolos que sobre bioseguridad se requieran para para mitigar, evitar la propagación y realizar

el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, dispuso lo siguiente:

*“Artículo 1. Protocolos de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, **el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.***

*Artículo 2. Obligaciones de las autoridades territoriales en materia de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID19, **los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social, en virtud de la facultad otorgada en el artículo anterior.***

*La secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, **vigilará el cumplimiento del mismo**”.*

De acuerdo con la norma citada, el desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 539 de 2020, comprendería el diseño y la elaboración de los protocolos de bioseguridad por parte del Ministerio de Salud y Protección Social; frente a los Alcaldes Municipales únicamente se dispuso el deber de sujeción a dichos protocolos, y respecto de las Secretarías municipales o equivalentes la vigilancia de su cumplimiento.

Tal y como lo expuso el Ministerio Público, el desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 539 de 2020 está en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, entidad encargada de expedir los protocolos de bioseguridad que se requieran para el desarrollo de actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública.

A grandes rasgos, las medidas dictadas en el Decreto 042 de 2020 corresponden a la implementación del aislamiento preventivo, teniendo en cuenta las excepciones que ha establecido el Gobierno Nacional. En el artículo 3 del citado Decreto, el Alcalde Municipal exhorta a las personas que desarrollen las actividades allí establecidas en cumplimiento de los protocolos de bioseguridad:

*“PARÁGRAFO 6. EXHORTAR. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, previo a iniciar las mismas, **deberán cumplir rigurosamente con los protocolos de bioseguridad e instrucciones que establezcan el Ministerio de Salud y Protección Social, los diferentes Ministerios y la entidad de orden departamental y las que llegaren a diseñar e implementar progresivamente la Alcaldías Municipal de Guasca para el pleno ejercicio de cada excepción, con el propósito de contener la pandemia, en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus (COVID – 19)**”*

Con todo, instar a los habitantes del Municipio a cumplir los protocolos de bioseguridad que se expidan a futuro, no implica un desarrollo del Decreto Legislativo 539 de 2020, pues materialmente no se implementa alguna medida de bioseguridad. Por otra parte, el propio texto en su segunda parte habla de los protocolos que, eventualmente, llegare a implementar la Alcaldía de Guasca para el ejercicio de cada excepción, anuncio que justo lo que hace es admitir la

posibilidad de hacerlo en un futuro, pero que no están desarrollados en el decreto materia de estudio.

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

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

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

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad del Decreto No. 042 de 26 de abril de 2020, “*por el cual se imparten instrucciones en virtud de la Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19, y el mantenimiento del orden público en el municipio de Guasca – Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones*”, proferido por el Alcalde de Guasca – Cundinamarca, de conformidad con las consideraciones expuestas.

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

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta

JPBH