

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: DR. CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL

Referencia.

Expediente: No.25000 23 15000- **2020- 01313- 00**

Tema: Control inmediato de legalidad – Decreto 039 de 27 de abril de 2020

Asunto: resuelve sobre legalidad

Encontrándose vencidos los términos de que trata el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del **Decreto 039 de 27 de abril de 2020**, *“Por el cual se imparten medidas transitorias para garantizar el orden público durante el aislamiento preventivo obligatorio en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, en el Municipio de Quebradanegra”*, dictado por el Alcalde Municipal de Quebradanegra – Cundinamarca -.

ANTECEDENTES

1. Acto administrativo sometido a control.

El Alcalde Municipal de Quebradanegra expidió el Decreto 039 de 27 de abril de 2020, que en su tenor literal reza:

**“DECRETO No. 039
(ABRIL 27 DE 2020)**

“POR EL CUAL SE IMPARTEN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO DURANTE EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, EN EL MUNICIPIO DE QUEBRADANEGRA”

El Alcalde Municipal de Quebradanegra Cundinamarca, en ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Nacional, Ley 4 de 1991, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 Ley 1551 de 2012, artículo 44 Ley 715 de 2001, artículo 2 Ley 1751 de 2015, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2001 parágrafo 1, la Ley 1523 de 2012 artículo 2, el Decreto 1083 de 2015 y demás normas concordantes y,

CONSIDERANDO:

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

Que según el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al presidente de la República como jefe de gobierno conservar en todo el territorio el orden público y reestablecerlo (sic) donde fuere turbado.

Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la honorable Corte Constitucional en Sentencia 1-483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:

"El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero solo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes Constitucionales".

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que el artículo 46 de la Constitución Política contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida a la salud de las personas.

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, precisó:

"En líneas muy generales, según la doctrine nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y,

excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.

De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco Constitucional, legal y reglamentario.

En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos Constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía".

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 aplicaran de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicaran de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

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 13 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 (sic) (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.

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

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 el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

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 de 2020, estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicaran de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del presidente de la República.

Que mediante los Decretos Municipales: 019 del 17 de marzo de 2020, 022 19 de marzo de 2020, y 024 del 22 de Marzo de 2020, se adoptaron medidas preventivas de restricción a la circulación, entre

otras, toque de queda y otras medidas tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19 en el M.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, en el cual ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el País, a partir de la cero horas (00:00 a.m) del 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m) del 13 de abril de 2020.

Que el Municipio de Quebradanegra, en cumplimiento a las órdenes impartidas por el Gobierno Nacional en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, expidió el Decreto Municipal No.026 2020, adoptando la medida de aislamiento preventivo obligatorio en todo el Municipio.

Que mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio 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.

Que el Municipio de Quebradanegra, en cumplimiento a las órdenes impartidas por el Gobierno Nacional en el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, expidió el Decreto Municipal No. 032 2020, adoptando la medida de aislamiento preventivo obligatorio en todo el Municipio.

Que mediante el 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 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.

Que así mismo, se determine 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 COVID1 9, 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, vigilará el cumplimiento del mismo.

Que mediante el Decreto Legislativo 439 del 20 de marzo de 2020, se suspendió el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano de pasajeros provenientes del exterior por vía aérea, por el termino de 30 días calendario a partir de las 00:00 horas del lunes 23 de marzo de 2020, permitiendo únicamente el desembarque en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes de la carga de empresas que transporten carga aérea.

Que así mismo, mediante el Decreto Legislativo 569 del 15 de abril de 2020, se estableció que durante el término que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada par el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se suspende el desembarque con fines de

ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea, y solo se permitirá el desembarque en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor.

Que la Organización Internacional del Trabajo en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre "El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas", afirma que "[] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a Protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [..]"

Que así mismo la Organización Internacional del Trabajo –OIT- en el referido comunicado estima "(...) un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del P113 a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008- 9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas".

Que en consecuencia la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en el citado comunicado insta a los Estados a adoptar 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 economía 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 de conformidad con el memorando No. 2020220000083833 del 21 de abril de 2020, expedido 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, ni tratamiento alguno, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tengan 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, el distanciamiento social, el autoaislamiento voluntario y la cuarentena, medidas que han sido recomendadas por la Organización Mundial de la Salud -OMS-,

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 19 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el País se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al día 18 de marzo; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al día 22 de marzo, 306 personas contagiadas al día 23 de marzo; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539

personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 17 de abril, 2.054 personas contagiadas a 18 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril, 3,105 personas contagiadas al 15 de abril, 3.233 personas contagiadas al 16 de abril, 3.439 personas contagiadas al 17 de abril, 3.621 personas contagiadas al 18 de abril, 3.792 personas contagiadas al 19 de abril, 3.977 personas contagiadas al 20 de abril, 4.149 personas contagiadas al 21 de abril de 2020, 4.356 personas contagiadas al 22 de abril de 2020 y doscientos seis (206) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 22 de abril de 2020 206 muertes y 4.356 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1,836), Cundinamarca (175), Antioquia (393), Valle del Cauca (741), Bolívar (199), Atlántico (118), Magdalena (120), Cesar (35), Norte de Santander (60), Santander (36), Cauca (24), Caldas (50), Risaralda (141), Quindío (55), Huila (81), Tolima (40), Meta (100), Casanare (10), San Andrés y Providencia (6), Nariño (62), Boyacá (33), Córdoba (21), Sucre (1) La Guajira (2), Chocó (9), Caquetá (2) y Amazonas (6).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET[1] señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 1 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET sealó que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 111.652 fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 117.021 fallecidos, (xi) en el reporte número 86 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 123.010 fallecidos, (xii) en el reporte número 87 del 16 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.991.562 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 130.885 fallecidos, (xiii) en el reporte número 88 del 17 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 2.074.529 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 139.378 fallecidos, (xiv) en el reporte número 89 del 18 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 2.160.207 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 146.088 fallecidos, (xv) en el reporte número 90 del 19 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 2.241.778 casos del nuevo coronavirus

COVID19 y 152.551 fallecidos, (xvi) en el reporte número 91 del 20 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 2.314.621 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 157.847 fallecidos y (xvii) en el reporte número 92 del 21 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 2.397.217 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 162.956 fallecidos, (xviii) en el reporte número 93 del 22 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 2.471.136 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 169.006 fallecidos, (xix) en el reporte número 94 del 23 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 2.544.792 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 175.694 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 22 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 2.544.792 casos, 175.694 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que la Organización Mundial de la Salud- OMS, emitió un documento con acciones de preparación y respuesta para COVID-19 que deben adoptar los Estados, con el fin de minimizar el impacto de la epidemia en los sistemas de salud, los servicios sociales y la actividad económica, que van desde la vigilancia en ausencia de casos, hasta el control una vez se ha presentado el brote. En este documento se recomienda como respuesta a la propagación comunitaria del Coronavirus COVI-19, entre otras, la adopción de medidas de distanciamiento social.

Que de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante memorando 202022000077553 del 7 de abril de 2020, el 31 de marzo de 2020 se alcanzó un total de 906 casos de contagio en el país, de los cuales 144 (15.8%) se encontraban en estudio, fecha para la cual se evidenció que en ese seguimiento en más del 10% de los casos, no fue posible establecer la fuente de infección, por lo cual el país, finalizó la etapa de contención e inició la etapa de mitigación de la pandemia del Coronavirus COVID19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, en memorando 202022000086563 del 24 de abril de 2020, señaló:

"El comportamiento del Coronavirus COVID-19 en Colombia a 23 de abril, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Salud, muestra que se han confirmado 4561 casos, 927 se han recuperado y 215 han fallecido. A su vez, de los casos confirmados la mayoría, 87,8% se encuentra en manejo domiciliario, debido a su baja severidad, 4,9% se encuentra bajo manejo hospitalario y solo 2,6% se encuentran en unidades de cuidado intensivo.

Como resultado del análisis de la evolución de casos confirmados, según fecha de inicio de síntomas es posible identificar una disminución en el número de casos por día (gráfica 1) y en el número de muertes por día (gráfica 2). La letalidad en Colombia es de 4,25%, menor a la mundial de 7.06%"

Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar 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, las actividades 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, así como atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en materia de Protección laboral y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020; el Gobierno Nacional emitió el Decreto No.593 del 24 de abril de 2020, mediante el cual se amplía el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, desde las

cero (00:00 a.m.) horas del 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 11 de Mayo de 2020.

Que el artículo segundo del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, textualmente indica:

"(...) Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias Constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior. (...)"

Que el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, mediante RESOLUCIÓN NÚMERO 000666 del 24 de ABRIL DEL 2020, adoptó el PROTOCOLO GENERAL DE BIOSEGURIDAD (sic) PARA MITIGAR, CONTROLAR Y REALIZAR EL ADECUADO MANEJO DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, de acuerdo al anexo técnico, que hace parte de la Resolución ya referenciada, cuyo fin no es otro que el de minimizar los factores que puedan generar la transmisión de la enfermedad.

Que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, expidió la Resolución No. 0498 del 26 de abril de 2020, "Por la cual se establecen lineamientos para el cumplimiento del numeral 36 del Decreto 593 de 2020".

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Quebradanegra, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y en cumplimiento al Decreto Nacional No. 593 del 24 de abril de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: Permitir la circulación de **UNA SOLA PERSONA MAYOR DE EDAD Y MENOR DE SETENTA (70)** años, por núcleo familiar en el Municipio de Quebradanegra, en el horarios de seis de la mañana (06:00 a.m.) a cuatro de la tarde (04:00 p.m), para realizar exclusivamente las actividades de:

- a.) Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, implementos de aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
- b.) Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios Notariales y de Registro de Instrumentos Públicos.

PARÁGRAFO: Solo se permitirá la circulación de aquellos casos autorizados por el Gobierno Nacional en el Decreto 593 de 2020 o cualquier norma que lo adicione o modifique, con excepción de los puntos anteriores, en horarios diferentes a los allí señalados.

ARTÍCULO TERCERO: Para el desarrollo de actividades físicas y ejercicio al aire libre previstas en el numeral 37 del artículo 3 del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, podrá ser desarrollado en

jurisdicción del Municipio de Quebradanegra en el horario comprendido entre las cinco de la mañana (05:00 a.m.) y las seis de la mañana (06:00 a.m.).

PARÁGRAFO: Las personas que desarrollen las actividades deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el ministerio de salud y protección social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19, especialmente la utilización de tapabocas, y el evitar el contacto a cercanía con otras personas.

ARTÍCULO CUARTO: TOQUE DE QUEDA: Ordenar el toque de queda para las personas habitantes del Municipio de Quebradanegra a partir de las seis de la tarde (6 p.m.) y hasta las cinco de la mañana (5 a.m.), en el periodo comprendido entre el día 27 de abril de 2020 hasta el 11 de Mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.

ARTÍCULO QUINTO: Adóptese la medida de PICO Y CÉDULA, a partir del día Junes 27 de abril de 2020 hasta el 11 de mayo de 2020, en el Municipio de Quebradanegra, para que, de acuerdo al artículo segundo del presente Decreto, una sola persona por núcleo familiar puede realizar las actividades descritas previamente en los días y horas allí señalados, teniendo en cuenta el último dígito de su número de cédula de ciudadanía, así:

DÍA DE LA SEMANA PERMITIDO	ÚLTIMO DÍGITO DE LA CÉDULA DE CIUDADANÍA	HORARIO
LUNES	2 Y 3	(06:00 a.m) a (04:00 p.m)
MARTES	4 Y 5	(06:00 a.m) a (04:00 p.m)
MIÉRCOLES	6 Y 7	(06:00 a.m) a (04:00 p.m)
JUEVES	8 Y 9	(06:00 a.m) a (04:00 p.m)
VIERNES	1 Y 0	(06:00 a.m) a (04:00 p.m)
SÁBADO Y DOMINGO	Para personal exclusivo del campo	(06:00 a.m) a (04:00 p.m)

PÁRRAFO 1: La persona designada por núcleo familiar deberá portar la cedula de ciudadanía original y presentarla para acceder a los establecimientos proveedores de bienes y servicios.

PÁRRAFO 2: Los establecimientos que comercialicen bienes de primera necesidad a través de los servicios a domicilio "alimentos, bebidas, medicamentos (humano o animal), dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumos en la población", no tendrán restricción de horario para la prestación del servicio.

PÁRRAFO 3: Los vehículos automotores, motocicletas o cualquier medio de transporte que se utilice para la prestación de servicios a domicilio no tendrán ningún tipo de restricción de movilidad por pico y cédula señalado en el presente decreto, siempre y cuando cuente con el respectivo carnet o documento que lo acredite coma funcionario del establecimiento de comercio que preste el servicio. Así mismo, cada establecimiento de comercio que pretenda prestar estos servicios deberá reportar a la estación de Policía correspondiente al lugar de domicilio, el tipo de servicio que va a prestar y el listado de las personas autorizadas o encargadas de distribuir los productos bajo esta modalidad, quienes a su vez deberán portar los elementos de protección personal, como mínimo tapabocas, gafas y guantes. Dicho reporte deberá ser realizado dentro de las 48 horas siguientes a la expedición del presente Decreto.

ARTÍCULO SEXTO: EXHORTAR a los establecimientos de comercio proveedores de bienes y servicios de primera necesidad descritos en el artículo primero del presente Decreto, para que permitan el ingreso a sus establecimientos y suministren bienes o servicios ÚNICAMENTE, a los

ciudadanos que presenten su documento de identidad y que den cumplimiento a la medida de "PICO Y CÉDULA".

ARTÍCULO SEPTIMO: REITERAR a los comerciantes que la especulación o alzas injustificadas en el valor de los productos que comercialicen dará lugar a la imposición de medidas policivas contempladas en la Ley 1801 de 2016 y penales especialmente la prevista en el artículo 298 de la Ley 599 de 2000, que textualmente indica:

"(...) ARTÍCULO 298. ESPECULACION. <Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El productor, fabricante o distribuidor mayorista que ponga en venta artículo o género oficialmente considerado como de primera necesidad a precios superiores a los fijados por autoridad competente, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa de veintiséis punto sesenta y seis (26.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

<Inciso 2o. adicionado por el artículo 19 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La Pena será de cinco (5) años a diez (10) años de prisión y multa de cuarenta (40) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando se trate de medicamento o dispositivo médico. (...)"

ARTÍCULO OCTAVO: Se restringe el tránsito de vehículos automotores o motocicletas particulares en el Municipio de Quebradanegra con acompañante, con excepción de lo señalado en el artículo tercero del Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020.

PARÁGRAFO: Se exceptúa de esta medida quien ejerza autoridad policiva, militar, judicial, personal prestador de servicios de salud, Cuerpo de Bomberos, funcionarios y contratistas del orden Municipal, que por razones del servicio apoyen las labores de contención y mitigación de la propagación del COVID 19.

ARTÍCULO NOVENO: Crear el comité consultivo encargado de estudiar, aprobar y hacer seguimiento a los Protocolos de Bioseguridad, para la Prevención del contagio por infección respiratoria del COVID-19, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3 del Decreto 593 de 2020, Resoluciones 000666 del 24 de ABRIL DEL 2020, expedida por el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, Resolución No. 0498 del 26 de abril de 2020, expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y demás normas que se emitan por el Gobierno Nacional o Departamental.

INTEGRANTES DEL COMITE CONSULTIVO:

- a.) Alcalde Municipal.
- b.) Secretaria (o) de Gobierno y Gestión Administrativa.
- c.) Secretario (a) de Planeación e Infraestructura.
- d.) Inspector Municipal de Policía.
- e.) Secretaria (o) de Bienestar y Desarrollo Social.
- f.) Secretaría de Hacienda.

PARÁGRAFO: Mediante acto administrativo separado se regulará el funcionamiento del comité consultivo.

ARTÍCULO DÉCIMO: Ordenar especial Protección al personal médico y del sector salud, con el fin de evitar cualquier tipo de agresión o acto de discriminación que impida el normal ejercicio de las actividades ya sea familiares o laborales del personal vinculado con la Salud.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Oficiar a la Policía Nacional, Fuerzas Militares, Bomberos Voluntarios y demás organizaciones de seguridad del Municipio, con el fin de garantizar las órdenes y medidas aquí impartidas.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: Se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio en la jurisdicción del Municipio de Quebradanegra, 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 DÉCIMO TERCERO: Las medidas adoptadas mediante el presente Decreto, se aplicarán a partir del día lunes 27 de abril de 2020, y hasta que cese el aislamiento preventivo obligatorio a nivel Nacional, conforme a las órdenes que imparta el Gobierno Nacional.

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

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

Dado en la Alcaldía Municipal de Quebradanegra a los veintisiete (27) días del mes de abril de dos mil veinte (2020).

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

GERARDO ALVAREZ
Alcalde Municipal"

2. Actuación procesal surtida.

El Magistrado sustanciador, mediante auto de 30 de abril de 2020, avocó el conocimiento del presente control de legalidad y, de conformidad con lo establecido en el artículo 185 del C.P.A.C.A., dispuso correr traslado a la Alcaldía del Municipio de Quebradanegra – Cundinamarca – para que aportara los antecedentes administrativos del Decreto 039 de 27 de abril de 2020 y se pronunciara sobre la legalidad del mismo. Adicionalmente, se ordenó informar por medio de aviso a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso con el objeto de que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto Ibídem, e igualmente, se dio traslado al Procurador 127 Judicial II para Asuntos Administrativos para que rindiera concepto en el proceso de la referencia.

Vencido el término de traslado, el Alcalde Municipal de Quebradanegra presentó escrito defendiendo la legalidad del Decreto 039 de 27 de abril de 2020 y el Ministerio Público allegó el concepto respectivo. No hubo intervenciones ciudadanas.

3. Concepto del Ministerio Público

La Vista Fiscal aseguró en síntesis que en el marco de la emergencia sanitaria desatada por la pandemia y en cumplimiento de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto ejecutivo 593 de 2020, el Alcalde de Quebradanegra ordenó a partir del día 27 de abril de 2020, el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio hasta el lunes 11 de mayo de 2020, con la finalidad de preservar la salud y el derecho a la vida de los residentes del ente territorial. En tal sentido, adoptó cuatro (4) clases de medidas policivas: i) las relacionadas con la instauración de restricciones a la libertad de locomoción, ii) las dirigidas a los establecimientos comerciales, iii) las encaminadas a las autoridades administrativas, y iv) las de protección.

Luego de analizar concretamente cada una de las medidas adoptadas, aseguró que el Decreto 39 de 2020 fue dictado en ejercicio de la función de policía que le fue atribuida al Alcalde Municipal (art. 315 núm. 2 C.P.) y, por tanto, las consideraciones del acto y las medidas adoptadas son de esa naturaleza.

Recalcó que el señor Alcalde al expedir el Decreto 39 de 2020 ejerció su función de policía, en la medida que en los considerandos del decreto invocó los artículos 315 de la Carta Política, 91 de la Ley 136 de 1994, 5, 6, 198, 199, 201 y 205 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, las sentencias C-366 de 1996 y C-813 de 2014, así como los Decretos ejecutivos 418, 457, 531 y 593 de 2020, todos relacionados con la función de policía. Así mismo, frente a la indagación que realizó el Tribunal sobre los antecedentes administrativos que soportaron las decisiones del decreto bajo estudio, manifestó que el acto administrativo tiene por objeto *“(...) dar aplicación o adoptar las medidas impartidas por el Gobierno Nacional en el Decreto 593 del 24 abril de 2020.”*, de tal manera que no se ordenaron medidas diferentes a las establecidas por el Presidente de la República.

Del análisis precedente concluyó que las medidas adoptadas en el Decreto de la referencia, i) son de naturaleza policiva y ii) no desarrollan ninguno de los decretos legislativos, pues si bien se hace referencia al 539 de 13 de abril de 2020, éste no guarda relación con lo decidido en la norma objeto de análisis, pues la misma no establece ningún protocolo de bioseguridad de los que trata el Decreto Legislativo antes citado. Por lo expuesto, solicitó al Tribunal declare que no es procedente el control inmediato de legalidad de la referencia.

4. Intervención de la Alcaldía Municipal de Quebradanegra

El Alcalde del Municipio precisó que expidió el Decreto 039 de 27 de abril de 2020, con el único fin de preservar la salud y el derecho a la vida de los

residentes de Quebradanegra, de forma articulada con el Gobierno Departamental y Nacional, adoptando para el efecto una serie de medidas de carácter administrativo tendientes a prevenir el contagio del Covid-19.

Indicó que los antecedentes administrativos que soportan la decisión son los enunciados en los mismos considerandos, además, señaló que la norma busca dar aplicación a las medidas impartidas por el Gobierno Nacional en el Decreto 593 de 24 de abril de 2020 y, como quiera que, no se adoptaron medidas diferentes a las allí establecidas, el Municipio no adelantó estudios distintos a los contenidos en los diferentes Decretos con fuerza de Ley que han sido expedidos por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia sanitaria.

Por lo anterior, solicitó *“impartir aprobación del acto administrativo bajo estudio”*, ya que se encuentra expedido bajo los lineamientos previstos por la Constitución y la Ley.

CONSIDERACIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, se debe ejercer un control inmediato de legalidad respecto de los actos administrativos de carácter general proferidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción. En su tenor literal la norma prescribe:

*“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.”

Dicha disposición fue replicada casi en su integridad en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, que adicionó únicamente la potestad del Juez Contencioso Administrativo de aprehender de oficio el referido control, en caso de no enviarse oportunamente el respectivo acto administrativo por parte de la entidad territorial o nacional que lo expidió.

En concordancia con lo anterior, el numeral 14 del artículo 151 establece que el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos en los Estados de Excepción, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, es de competencia del Tribunal del lugar donde se expidan.

Habiendo precisado lo anterior, se tiene que el Alcalde Municipal de Quebradanegra expidió el **Decreto 039 de 27 de abril de 2020**, *“Por el cual se imparten medidas transitorias para garantizar el orden público durante el aislamiento preventivo obligatorio en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, en el Municipio de Quebradanegra”*, con fundamento en las facultades conferidas por el artículo 315 de la Constitución Nacional, la Ley 4 de 1991, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 Ley 1551 de 2012, el artículo 44 Ley 715 de 2001, el artículo 2 Ley 1751 de 2015, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y la Ley 1523 de 2012 artículo 2.

El artículo 315 del Estatuto Superior prescribe que el Alcalde es la primera autoridad de policía del Municipio y debe conservar el orden público en su territorio. Por su parte, la Ley 4 de 1991 dicta normas sobre orden público interno y la policía cívica local, resaltando que el Alcalde es el Jefe de Policía en el Municipio y el responsable de la preservación y mantenimiento del orden público en el mismo.

A su turno, la Ley 136 de 1994, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, prescribe como funciones de los Alcaldes las siguientes:

“ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

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

(...)

b) En relación con el orden público:

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

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

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

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

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

3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.

4. 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.

El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.

5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural. (...)"

En el mismo sentido, la Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, dotó de facultades policivas extraordinarias a 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: (...)" (Subraya fuera de texto original)

Aunado a lo anterior, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en material de recursos y competencias de conformidad 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, prescribe que le corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán entre otras funciones, la de establecer la

situación de salud en el Municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación y, ejercer inspección, vigilancia y control de factores de riesgo que afecten la salud humana presentes en el ambiente, en coordinación con las autoridades ambientales.

En el Decreto de la referencia se analiza igualmente las atribuciones de los Alcaldes a la luz de la Ley 1523 de 2012, *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*, resaltando que los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el Municipio y son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo y, anotando en su artículo 2 que, la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano y deberán desarrollar y ejecutar los procesos de gestión del riesgo, que son a saber: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias.

Aunado a lo expuesto, en la norma que ahora ocupa la atención de la Sala también se hace referencia al Decreto al Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, como soporte normativo que sirvió de base para la expedición del Decreto de la referencia.

Se observa que si bien el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, fue expedido por el Presidente de la República una vez fue declarada la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio, no por ello se trata de un Decreto Legislativo, puesto que, fue proferido en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales conferidas por 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, y no en desarrollo del decreto declarativo de estado excepción.

Las precitadas normas que sirvieron de fundamento normativo para la expedición del Decreto 457 de 2020, establecen en su respectivo orden que el Presidente tiene el deber de conservar el orden público en el territorio, igualmente, señalan que el Gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general y de la misma forma, enlistan las atribuciones del Presidente **en ejercicio de la función de policía**. En el mismo sentido, se cita los **Decretos 418, 531 y 593 de 2020**, que fueron dictados por el Presidente en uso de idénticas atribuciones y, por consiguiente, tampoco **se trata de Decretos Legislativos**.

Adicionalmente, se hizo referencia específica al **Decreto 539 de 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” y al Decreto 569 de 15 de abril de 2020, “Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”. Sobre el particular le asiste razón a la vista fiscal quien advierte que el primero no guarda relación con lo decidido en la norma objeto de análisis, lo cual tampoco se advierte frente a la segunda disposición, pues la misma no establece ningún protocolo de bioseguridad o desarrolla aspectos sobre transporte público y su infraestructura, asuntos de los que trata los Decretos Legislativos antes enunciados, por lo tanto, resulta evidente que los mismos se citaron únicamente como supuesto fáctico más no como normas a desarrollar. En efecto, es el mismo Alcalde Municipal quien afirma que el Decreto 039 de 27 de abril de 2020, busca dar aplicación estrictamente a las medidas impartidas por el Gobierno Nacional en el Decreto 593 de 24 de abril de 2020 y, por ello, no se adoptaron medidas diferentes a las allí establecidas.

A excepción de los **Decretos 539 y 569 de 2020** - referidos en líneas anteriores – que, como se vio no son desarrollados por el Decreto 039 de 27 de abril de 2020, las demás normas que sirvieron de fundamento al Alcalde Municipal de Quebradanegra no son Decretos Legislativos de desarrollo del estado de excepción, toda vez que, fueron dictadas en ejercicio de atribuciones policivas y adicionalmente, a simple vista es evidente la ausencia de uno de los requisitos formales de los Decretos Legislativos que es, la suscripción de los mismos por parte de todos los Ministros que conforman el Gabinete Presidencial.

Así las cosas, tal y como lo establece el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del C.P.A.C.A., procede el control de legalidad inmediato respecto de los actos administrativos que sean expedidos como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción. Se reitera entonces que, la procedibilidad del control inmediato de legalidad de que trata las normas referidas está determinada por los siguientes presupuestos, a saber, *i)* tratarse de un acto administrativo de carácter general, *ii)* dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y, *iii)* que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

El Alcalde Municipal de Quebradanegra **en claro uso de las facultades policivas de las que encuentra revestido el Alcalde de todo Municipio** y atendiendo específicamente a lo dispuesto en la normatividad expuesta en líneas anteriores, expidió el Decreto 039 de 27 de abril de 2020, es decir, al dictar tal normativa lo hizo en ejercicio de la función de policía.

Es de anotar que la función de policía administrativa atribuida a los Alcaldes a voces de la H. Corte Constitucional implica que *“como primera autoridad de policía del municipio permite un determinado poder de reglamentación de alcance local, sobre un tema en particular, dirigido a un ámbito específico de*

personas – habitantes y residentes de la localidad- según los términos que componen la noción de orden público local. Esta función se debe cumplir bajo la orientación de la Constitución, la Ley y el reglamento superior”¹.

Resulta forzoso concluir que, el **Decreto 039 de 27 de abril de 2020**, no **satisface los requisitos normativos propios para ejercer el citado control inmediato de legalidad**, puesto que, si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, se profirió en ejercicio de las facultades extraordinarias de policía atribuidas a él en Leyes Ordinarias. Lo anterior, sin perjuicio de la procedencia del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011

Por lo tanto, al no cumplirse con los presupuestos para efectuar un control automático de legalidad respecto del **Decreto 039 de 27 de abril de 2020**, en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del C.P.A.C.A, la Sala declarará la improcedencia del mismo de conformidad con lo expuesto.

Finalmente, se debe anotar que la presente providencia será suscrita por la Presidenta de la Corporación y el Magistrado Ponente, según fue decidido en sesión de sala del 31 de marzo de 2020, una vez hubiere sido aprobada por la mayoría reglamentaria, dejando las constancias de las aclaraciones y salvamentos de voto de los miembros de la corporación.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad de la referencia, y por consiguiente, **ABSTÉNGASE** el Tribunal de emitir, en aplicación de ese medio de control jurisdiccional, un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad del **Decreto 039 de 27 de abril de 2020**, proferido por el Alcalde Municipal de Quebradanegra (Cundinamarca), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGÚNDO.- La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

TERCERO.- Por la Secretaría de la Sección Segunda – Subsección “C” de este Tribunal, se ordena la notificación de esta providencia al señor Alcalde del Municipio de Quebradanegra – Cundinamarca –, al señor Gobernador de Cundinamarca y al Procurador 127 Judicial II para Asuntos Administrativos, Delegado del Ministerio Público ante el Despacho de quien

¹ Sentencia C-117/06

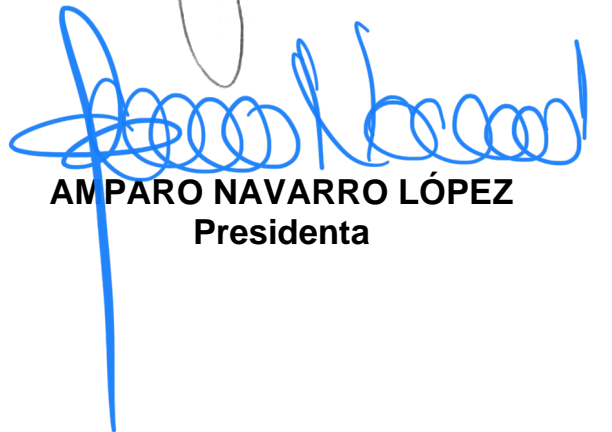
ahora funge como Ponente; misma que debe ser igualmente comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

CUARTA.- Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL
Magistrado Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta