

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
-SECRETARÍA-

Scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ARTICULO 136 LEY 1437 DE 2011**

EXPEDIENTE No: 25000-23-15-000-2020-00528-00

MAGISTRADO(A) PONENTE: DR. OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

AUTORIDAD: ALCALDÍA MUNICIPAL DE FOSCA, CUNDINAMARCA

OBJETO DE CONTROL: DECRETO NO. 039 DEL 24 DE MARZO DE 2020, MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) Y SE ADOPTAN DISPOSICIONES PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE FOSCA, PARA SU RESPECTIVO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

DECISIÓN: SENTENCIA

Dando cumplimiento a lo dispuesto en sentencia de fecha once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021), se ordena **PUBLICAR** la presente decisión a través de los portales web de la Rama Judicial del Poder Público, de la Gobernación de Cundinamarca y del respectivo Municipio.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sonia Milena Torres Díaz', with a stylized flourish at the end.

**SONIA MILENA TORRES DÍAZ
SECRETARIA**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCION B**

Bogotá D.C., once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-00528-00
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad: ALCALDÍA MUNICIPAL DE FOSCA -
CUNDINAMARCA
Referencia: DECRETO No. 039 DEL 24 DE MARZO DE
2020

Cumplido el procedimiento establecido en el artículo 185 de la Ley 2080 de 2021, ejerce esta Sala de la Subsección del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Fosca – Cundinamarca.

Se debe indicar que, en sesión extraordinaria de la Sala Plena del Tribunal llevada a cabo el día 1 de febrero del año en curso, se determinó que para efectos del trámite del denominado *control inmediato de legalidad* de los actos administrativos generales dictados por gobernadores y alcaldes en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020 y previsto en los artículos 136 y 151 numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dar aplicación inmediata a la ley 2080 de 2021 que en su artículo 44 estableció que a partir de su entrada en vigencia dichos asuntos debían resolverse por la respectiva subsección del Tribunal, a diferencia del trámite en Sala Plena que se venía realizando del artículo 185 del CPACA.

I. ANTECEDENTES.

1) Solicitud de control.

A través de correo electrónico remitido a la Secretaría General de esta Corporación, la Alcaldía Municipal de Fosca - Cundinamarca envió copia del **Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020**, mediante el cual se establecen instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por el Coronavirus (Covid-19) y se adoptan disposiciones para el mantenimiento del orden público en el municipio de Fosca, para su respectivo control inmediato de legalidad.

El texto del decreto es el siguiente:

**"Decreto No. 039
(24 de marzo de 2020)**

**POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LAS 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 FOSCA CUNDINAMARCA**

El Alcalde Municipal de Fosca Cundinamarca; en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial aquellas conferidas en el Artículo 315 de la Constitución Política, y el Literal "b. En relación con el orden público" Numeral 2 del Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los Artículos 1 y 12 de la Ley 1523 de 2012, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 314 de la Constitución Política de Colombia establece, que "En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio".

Que el artículo 315 de la Carta Política de Colombia dispone:

*"[...] **Artículo 315.** Son atribuciones del alcalde:*

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

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

*3. **Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo;**
[...]*

10. Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas [...]"

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 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 T-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 sólo 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, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o 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 doctrina 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 (...) en las entidades territoriales (...) los alcaldes quienes ejercen la función de policía (art. 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario. 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 (...) en las entidades territoriales (...) los alcaldes quienes ejercen la función de policía (art. 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 la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-045 de 1996, al pronunciarse sobre **orden público**, manifestó:

"5.1 Los derechos fundamentales no son absolutos

Como lo ha señalado esta Corporación en reiterada jurisprudencia, no hay derechos ni libertades absolutos. La razón de ello estriba en la necesaria limitación de los derechos y las libertades dentro de la convivencia pacífica; si el derecho de una persona fuese absoluto, podría pasar por encima de los derechos de los demás, con lo cual el pluralismo, la coexistencia y la igualdad serían inoperantes. También cabe resaltar un argumento homológico, lo cual exige que, en aras de la proporcionalidad sujeto-objeto, este último sea también limitado. ¿Cómo podría un sujeto finito y limitado dominar jurídicamente un objeto absoluto?

En el consenso racional y jurídico cada uno de los asociados, al cooperar con los fines sociales, admite que sus pretensiones no pueden ser ilimitadas, sino que deben ajustarse al orden público y jamás podrán sobrepasar la esfera donde comienzan los derechos y libertades de los demás.

Ahora bien, cabe hacer una distinción con fundamento en la realidad jurídica: Una cosa es que los derechos fundamentales sean inviolables, y otra muy distinta es que sean absolutos. Son inviolables, porque es inviolable la dignidad humana: En efecto, el núcleo esencial de lo que constituye la humanidad del sujeto de derecho, su racionalidad, es inalterable. Pero el hecho de predicar su inviolabilidad no implica de suyo afirmar que los derechos fundamentales sean absolutos, pues lo razonable es pensar que son adecuables a las circunstancias. Es por esa flexibilidad que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona. De ahí que puede decirse que tales derechos, dentro de su límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible. Por ello la Carta Política señala que ni aún en los estados de excepción se "suspenden" los derechos humanos y que, en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario. Se deduce que cuando se afecta el núcleo esencial de un derecho fundamental, éste queda o violado o suspendido.

5.1.2 El **orden público** como derecho ciudadano

*El criterio de ver al mantenimiento del orden público como una restricción de los derechos, es algo ya superado. El orden público, en primer término, es una garantía de los derechos y libertades comprendidos dentro de él. El Estado social de derecho, se fundamenta en el orden (parte estática) y produce un ordenamiento (parte dinámica). En la parte estática entra la seguridad de la sociedad civil dentro del Estado, y en la parte dinámica la acción razonable de las libertades. **Luego el orden público supone el ejercicio razonable de la libertad. Es así como el pueblo tiene derecho al orden público, porque éste es de interés general, y como tal, prevalente.***

Para la Corte es claro que el orden público no sólo consiste en el mantenimiento de la tranquilidad, sino que, por sobre todo, consiste en la armonía de los derechos, deberes, libertades y poderes dentro del Estado. La visión real del orden público, pues, no es otra que la de ser el garante de las libertades públicas. Consiste, para decirlo con palabras de André Hauriou, en la coexistencia pacífica entre el poder y la libertad. No hay libertad sin orden y éste no se comprende sin aquella. Libertad significa coordinación, responsabilidad, facultad de obrar con conciencia de las finalidades legítimas, y no desorden, anarquía o atropello. Toda situación de inseguridad, anula la libertad, porque el hombre que se ve sometido a una presión psicológica, que le lleva al miedo de ser agredido por otros, constantemente y sin motivo, no es verdaderamente libre. El orden público, entonces, implica la liberación del hombre, porque le asegura la eficacia de sus derechos, al impedir que otros abusen de los suyos.”

Que en la sentencia C-225 de 2017 la honorable Corte Constitucional define el concepto de orden público, así:

"La importancia constitucional del medio ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, tal como expresamente lo reconoció la Ley 1801 de 2016,

implica reconocer que el concepto clásico de orden público, entendido como "el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos", debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana."

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

*Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribuciones 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 que (sic) 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 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. (iii) 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 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 mediante Circular 020 del 16 de marzo de 2020, expedida por la Ministra de Educación Nacional, dirigida a gobernadores, **alcalde** y secretarios de educación de Entidades Territoriales Certificadas en Educación, en aplicación de lo dispuesto en los numerales 5.1 y 5.2 del artículo 148 de la Ley 115 1994, el artículo 5 de la Ley 715 de 2001, y los artículos 2.4.3.4.1. y 2.4.3.4.2 del Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Educación Nacional, ordenó a las secretarías educación en todo el territorio nacional ajustar el calendario académico de Educación Preescolar, Básica y Media, para retomar el trabajo académico a partir del 20 de abril de 2020.

Que **el Ministerio de Salud y Protección Social en 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 200 (sic) 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 presidente de la República.**

Que en el precitado **Decreto 418 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 mediante el **Decreto 420 del 18 de marzo 2020 el presidente de la República impartió instrucciones expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.**

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 COVID-19.

Que mediante el Decreto 034 del 17 de marzo de 2020, "Por medio del cual se adoptan medidas administrativas y sanitarias en el Municipio de Fosca Cundinamarca, frente a la propagación del virus COVID-19 o Coronavirus y se dictan otras disposiciones, **según la Resolución N° 385 del 12/03/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social**"

Que mediante el Decreto 036 del 18 de marzo de 2020, "Por medio del cual se decreta la calamidad pública y se adoptan medidas administrativas y sanitarias en el municipio de Fosca Cundinamarca, frente a la propagación del virus COVID-19 o Coronavirus", el alcalde municipal de Fosca, además decretó la

adopción para el municipio de Fosca de la ALERTA AMARILLA Decreta por la Gobernación de Cundinamarca.

Que en el contexto del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, "Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

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, cifra que ha venido creciendo a nivel de la siguiente manera en Colombia: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; al día siguiente el 19 de marzo de 2020 subió a 108 personas contagiadas; posteriormente el día 20 de marzo de 2020 ya habla 145 personas contagiadas, hacia el fin de semana el día sábado 21 de marzo ascendía la cifra a 196 personas contagiadas, el día domingo 22 de marzo se contaba con 210 personas contagiadas, y el lunes festivo 23 de marzo existían 181 personas contagiadas, al día de hoy martes 24/03/2020 se reporta un total de 306 casos confirmados de personas contagiadas con el nuevo Coronavirus COVID-19, y la lamentable muerte de tres (3) personas.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en su portal de la página oficial reporta 14.602 muertes a nivel mundial en un total de 181 países con casos confirmados, puntualmente en los últimos días se ha incrementado los fallecidos en todos los continentes, así: martes 17 de marzo murieron 773 personas, miércoles 18 de marzo murieron 967, jueves 19 de marzo murieron 1.042 personas, viernes 20 de marzo murieron 1.367 personas, sábado 21 de marzo murieron 1.690 personas y domingo 22/03/2020 murieron 1.660 personas.

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, mediada que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud.

Que no obstante las diferentes medidas adoptadas por las autoridades territoriales, se hace necesario impartir instrucciones que permitan que en todo el territorio del municipio de Fosca se adopten medidas de manera unificada con las decretadas en el territorio departamental y nacional, medidas ésta que serán coordinadas y organizadas junto a las acciones necesarias para mitigar la expansión del Coronavirus COVID 19.

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 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 ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del Municipio de Fosca, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto."

Que la Contraloría General de la República expidió la Circular 06 de fecha 19/03/2020 y cuyo destinatario son diferentes autoridades, entre éstas los diferentes Alcaldes Municipales, y cuyo objeto es la "Orientación de Recursos y Acciones inmediatas en el Marco de la Atención de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el virus COVID-19.

Que el Gobierno Nacional con su Ministerio del Interior expidió el **Decreto Número 457 del 22 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"**.

El Alcalde Municipal de Fosca en usos de sus facultades y en virtud de lo anteriormente expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. - Aislamiento. Ordenar el **AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO** en sus residencias durante las veinticuatro (24) horas de todos los días, mientras se encuentre vigente este Decreto, de todas las personas habitantes del Municipio de Fosca (Cundinamarca), a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, **en el marco de la emergencia sanitaria** por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio **se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal de Fosca**, así mismo **se limita la circulación de todas las personas mayores de setenta (70) años, niños y niñas, madres gestantes y madres lactantes, a quienes se les tiene prohibido salir de sus residencias**, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO. - Ejecución de la medida de aislamiento. Adoptar todas las normas ordenadas por el Gobierno Nacional y la Gobernación del Departamento de Cundinamarca en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adoptando 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, ordenada en el artículo anterior, manteniendo con este Decreto la Declaratoria de Calamidad Pública.

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, y en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y de acuerdo a lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el Decreto Número 457 del 22 de marzo de 2020 del Ministerio del Interior "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID19 y el mantenimiento del orden público", la Alcaldía Municipal de Fosca 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, y a servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.

El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.

8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.

9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.

10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.

12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.

13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

16. Las actividades de dragado.

17. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.

18. Las actividades necesarias para la operación aérea (apoyo helicopuerto)

19. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.

20. Las actividades hoteleras para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19.

21. 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.

22. 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.

23. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que presten 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.

24. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

25. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago y transporte de valores.

26. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, prensa y distribución de los medios de comunicación.

27. 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.

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

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

30. 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.

31. 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.

32. 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.

33. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

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

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

Parágrafo 3. Cuando niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales, deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

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

ARTÍCULO CUARTO. - Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público de transporte, el almacenamiento y logística para la carga, servicios postales y distribución de paquetería, en Fosca, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y **atender la emergencia sanitaria** por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo anterior.

ARTÍCULO QUINTO. Se permitirá el transporte por vía aérea helicoportada ante la presencia de incendios, emergencia humanitaria y/o caso fortuito o fuerza mayor.

ARTÍCULO SEXTO. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. No está prohibido el expendio y venta de bebidas embriagantes, sin embargo sí está prohibido el consumo de bebidas embriagantes de cualquier índole en el perímetro urbano y perímetro rural de toda la Jurisdicción del Municipio de Fosca dentro de los establecimientos públicos de comercio, además queda prohibido el consumo de bebidas embriagantes en vías y espacios abiertos al público tal como se dispuso en nuestro acto administrativo municipal del Decreto N° 036 del 18/03/2020.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Con el objeto de mitigar y controlar los efectos del COVID-19, se deberán observar las demás recomendaciones y medidas preventivas establecidas por todo lo que informe y resuelva la Alcaldía Municipal de Fosca (Cundinamarca), así mismo por lo que comunique y publique el Gobierno Nacional y diferentes Ministerios a través de la dirección web <http://www.regiones.gov.co/Inicio/COVI D-19.html>

ARTÍCULO OCTAVO. Suspéndase transitoriamente toda la atención al público en las diferentes Dependencias de la Alcaldía Municipal, durante el transcurso de todos los días de las semanas en vigencia del presente Decreto, dispóngase como canales permanentes y oficiales para la atención al público de la Alcaldía Municipal de Fosca el celular 3112466984 y correo electrónico contactenos@fosca-cundinamarca.gov.co Sin embargo el personal de Funcionarios laborará físicamente con las medidas de seguridad y prevención del COVID-19 en el edificio de la Alcaldía durante un espacio de medio tiempo, enfocados en resolver todo lo imperioso en función de satisfacer las necesidades y requerimientos de absolutamente toda la población de Fosca ante las diferentes eventualidades que demanda la atención de sus ciudadanos respecto al COVID-19, especialmente resolviendo la atención de los requerimientos de las personas mayores de setenta (70) años, niños, niñas, madres gestantes, madres lactantes y discapacitados. El tiempo laboral se hará con trabajo en casa por medio del uso de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, debiendo permanecer disponibles en casa, atentos en sus medios de comunicación.

ARTÍCULO NOVENO: Dispóngase Como Medidas Contingentes, EL TRABAJO EN CASA POR MEDIO DEL USO DE LAS (TIC) Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, para el personal de Funcionarios de la Alcaldía Municipal de Fosca, evaluándose subjetivamente la presentación de un Plan de Trabajo a realizar y el correspondiente cumplimiento de metas de acuerdo a lo contemplado en la Directiva Presidencial N° 02 del 12 de marzo de 2020 para atender la contingencia generada por el COVID-19.

ARTÍCULO DÉCIMO: Requírase la solidaridad de todos los Funcionarios de la Alcaldía Municipal de Fosca, al igual el apoyo y respaldo ante todas las eventualidades que se presente, pues la razón de nuestro servicio es el bien común de toda la ciudadanía y comunidad en general, por tanto se exhorta la constante disponibilidad durante el tiempo de cuarentena, para atender aquellas situaciones que demande las contingencias y acciones a seguir con la enfermedad del Coronavirus. Así mismo coadyuvar en resolver todo lo imperioso en función de satisfacer las necesidades y eventualidades respecto al COVID-19, cumpliendo el deber constitucional.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: *Dispóngase que los diferentes Operarios y funcionarios de la Alcaldía apoyen en distintas actividades cuando así se requiera al Centro de Salud E.S.E. de Fosca, tanto en el perímetro urbano como rural, todo enfocado en la prevención del COVID-19.*

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: *Dispóngase como canales permanentes y oficiales para la atención médica en el Centro de Salud Fosca en Atención Ciudadana 24 horas, los números de celular 320-4955657 y 320-2200503.*

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: Apoyo de las Autoridades de Policía: *Todas las Autoridades de Policía deberán prestar el apoyo que les sea requerido para el cumplimiento de las medidas adoptadas.*

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: Suspensión de términos: *Téngase en cuenta que las diferentes Dependencias de la Alcaldía Municipal de Fosca, han suspendido términos de todas las actuaciones administrativas por autorización del Despacho del Alcalde a partir de la expedición del Decreto 034 del 17 de marzo de 2020, "Por medio del cual se adoptan medidas administrativas y sanitarias en el Municipio de Fosca Cundinamarca, frente a la propagación del virus COVID-19 o Coronavirus y se dictan otras disposiciones, según la Resolución N° 385 del 12/03/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social", suspendiéndose términos incluso de los Procesos que adelanta la Inspección de Policía y Licenciamiento de Construcciones en la Oficina de Planeación Municipal, debido a la pandemia del COVID-19. Al igual suspender los términos de las Audiencias Extrajudiciales, los Procesos de Restablecimiento de Derechos y los procesos que con anterioridad adelantaba la Comisaria de Familia de Fosca, para que conozca ininterrumpidamente los actuales y nuevos casos que se presenten dentro del AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO por la pandemia COVID-19, en cumplimiento a la Resolución N° 2953 de 2020 emanada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).*

Entiéndase todas estas suspensiones de términos como una medida temporal.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: Prestación ininterrumpida del servicio en la Comisaria de Familia: *La Comisaria de Familia de la Alcaldía Municipal de Fosca conocerá de manera ininterrumpida todos los casos que se puedan presentar con niños, niñas y jóvenes a propósito de las medidas dispuestas por la pandemia del COVID-19, frente a la protección de casos de violencia en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de Coronavirus COVID-19, garantizando la atención a todos los usuarios, en cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales dispuestas por el Ministerio de Justicia y del Derecho en el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, "Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarias de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica". Las Notificaciones procesales se harán a través de las TIC y/o medios electrónicos.*

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO: Régimen Contractual: *-La actividad contractual se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en Capítulo VII Régimen Especial para Situaciones de Desastre y Calamidad Pública de la Ley 1523 de 2012. Las actividades contractuales se ajustarán a las medidas aprobadas con Comité de Gestión del Riesgo municipal.*

PARÁGRAFO: Control Fiscal. *- Los contratos celebrados en virtud del presente artículo se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los **artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993** y demás normas que la modifiquen.*

ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO: *De acuerdo a la Declaratoria de Calamidad Pública y la debida aplicación contractual de la Urgencia Manifiesta ante los Planes de Emergencia a Ejecutar mediante los recursos ordinarios y extraordinarios destinados por parte de la entidad territorial a la mitigación y control de la epidemia por COVID-19, **Adáptese y Cúmplase** todas las disposiciones implementadas por la Circular 06 de fecha 19/03/2020 emanada de la Contraloría General de la República, para los Alcaldes Municipales, y cuyo*

objeto es la "Orientación de Recursos y Acciones inmediatas en el **Marco de la Atención de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el virus COVID-19**.

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO: Téngase en cuenta como Puesto de Mando Unificado (PMU) en Fosca - Cundinamarca, el creado virtualmente por whatsapp el día viernes 20 de marzo de 2020 por autorización del Despacho del Alcalde, en razón a la expedición de nuestro Decreto 036 del 18 de marzo de 2020, grupo al que se le denominó "PMU CORONAVIRUS VIRTUAL".

ARTICULO DÉCIMO NOVENO: Prohíbese el egreso e ingreso de vehículos al territorio del Municipio de Fosca, sin embargo, téngase en cuenta los vehículos que estén inmersos en los casos exceptuados en este Decreto y el Decreto Número 457 del 22/03/2020 emanado del Ministerio del Interior.

ARTÍCULO VIGÉSIMO: Los vehículos que están exceptuados por este Decreto y el **Decreto Número 457 del 22/03/2020**, una vez salgan o ingresen al Municipio de Fosca, deben ser desinfectados.

ARTÍCULO VIGÉSIMO PRIMERO: La Policía Nacional en coordinación armoniosa con otras instituciones, ejercerá control en todas las entradas vehiculares del municipio, dando alcance al cumplimiento de este Decreto y el **Decreto Número 457 del 22 de marzo de 2020** del Ministerio del Interior en cuanto a los casos exceptuados del desplazamiento de vehículos y de personas que no están en Aislamiento Preventivo Obligatorio en razón a su situación laboral excepcionada.

ARTÍCULO VIGÉSIMO SEGUNDO: Ordénese la implementación de Jornadas de Salud, Pedagogía y Prevención del COVID-19 en el Municipio de Fosca, incluyéndose el perímetro rural.

ARTÍCULO VIGÉSIMO TERCERO: Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a las sanciones del Código Penal previstas en el artículo 368 por "Violación de medidas sanitarias adoptadas por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia" y el artículo 454 "Fraude a Resolución Administrativa" 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, al igual las sanciones a que haya lugar en aplicación a La Ley 1801 del 29/07/2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana".

ARTÍCULO VIGÉSIMO CUARTO: **Adóptese todas las disposiciones implementadas en los Decretos 457, 458, 461, 464, 465**, de fecha marzo 22 de 2020 emanados del Gobierno Nacional.

ARTÍCULO VIGÉSIMO QUINTO: Comuníquese a todos los funcionarios de la Alcaldía Municipal de Fosca Cundinamarca, lo dispuesto en el presente decreto.

ARTÍCULO VIGÉSIMO SEXTO: Envíese copia del presente Decreto a las Autoridades vinculadas con el cumplimiento de este Acto Administrativo y todas las Autoridades que lo requieran.

ARTÍCULO VIGÉSIMO SÉPTIMO: Vigencia: El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día miércoles 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en cumplimiento a la Orden de AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ordenado por el Gobierno Nacional en el **Decreto Número 457 del 22 de marzo de 2020** del Ministerio del Interior "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la **emergencia sanitaria generada** por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y **el mantenimiento del orden público**", derogando todas las disposiciones que le sean contrarias, incluso se deroga nuestro Decreto Municipal 036 del 18/03/2020 en todo lo que contravenga al presente decreto.

Dado en Fosca Cundinamarca a los veinticuatro (24) días del mes de marzo del año dos mil veinte (2020).

PUBLÍQUESE Y CÚMPALSE

JOSÉ GILBERTO REY ROMERO
Alcalde municipal

(Negrillas y Subrayado adicionales)”

2) Actuación procesal surtida.

Una vez efectuado el correspondiente reparto por parte de la Secretaría General de esta Corporación el día 2 de abril de 2020, le correspondió el conocimiento del asunto al Despacho del Magistrado Sustanciador, quien, mediante providencia del 3 de abril de 2020, dispuso avocar conocimiento del Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020, para efectuar el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, e impartir a la presente actuación el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), y admitió en única instancia el presente medio de control inmediato de legalidad; ordenó a la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación fijar el aviso de que trata el numeral 2 del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 y requerir al Alcalde Municipal de Fosca – Cundinamarca, para que fijara el aviso en la página web del municipio y allegara los antecedentes que dieron origen al decreto cuyo control inmediato de legalidad se solicita, invitó a las Facultades de Derecho y Ciencia Política de las universidades: Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Javeriana, de los Andes, y del Rosario, al Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, para que presentaran por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, y ordenó comunicar la iniciación de esta actuación al Agente del Ministerio Público adscrito al Despacho del Magistrado Sustanciador, para que rindiera concepto.

3) Intervención del Municipio de Fosca.

Mediante comunicación del 17 de abril de 2020, la Alcaldía Municipal de Fosca remitió al Despacho del Magistrado Sustanciador, los Decretos Nos. 034 del 17 de marzo de 2020 y 036 del 18 de marzo de 2020,

expedidos por dicho municipio, los que consideró relevantes como pruebas dentro del trámite procesal de la referencia; pero, además, frente a los antecedentes administrativos del Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020, manifestó lo siguiente:

"ANTECEDENTES NORMATIVOS DE DIFUSIÓN NACIONAL

- i. *Constitución Política de Colombia Artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 296, 314 y 315 Numerales 1, 2, 3 y 10.*
- ii. *Ley 1551 de 2012 Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, Artículo 29, Literal "b. En relación con el orden público" Numeral 2.*
- iii. *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, Artículos 1 y 12.*
- iv. *Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996 "Poder de Policía".*
- v. *Corte Constitucional en Sentencia C-045 de 1996, al pronunciarse sobre el orden público, manifestó: "Los derechos fundamentales no son absolutos".*
- vi. *Corte Constitucional en Sentencia C-225 de 2017 se define el concepto de orden público.*
- vii. *Artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.*
- viii. *Ley 1801 de 2016, artículos 5, 6, 198, "autoridades de policía" y 199, 201 y 205.*
- ix. *Declaración de Pandemia del Coronavirus COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud – OMS.*
- x. *Ley Estatutaria N° 1751 del 16/02/2015, "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones".*
- xi. *Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, declarando la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID19, hasta el 30 de mayo de 2020.*
- xii. *Circular 020 del 16 de marzo de 2020 del Ministerio de Educación Nacional.*
- xiii. *Resolución 464 del 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.*
- xiv. *Decreto 418 del 18 de marzo 2020 "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público".*
- xv. *Decreto 420 del 18 de marzo 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"*
- xvi. *Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, "Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".*
- xvii. *Circular 06 de fecha 19/03/2020 de la Contraloría General de la República, cuyo destinatario son diferentes autoridades, entre éstas los diferentes Alcaldes Municipales, y su objeto es la "Orientación de Recursos y Acciones inmediatas en el Marco de la Atención de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el virus COVID-19."*

xviii. Decreto Número 457 del 22 de marzo de 2020 Ministerio del Interior "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público".

DOCUMENTOS RELEVANTES DE DIFUSIÓN MUNICIPAL

i. Decreto 034 del 17 de marzo de 2020, "Por medio del cual se adoptan medidas administrativas y sanitarias en el Municipio de Fosca Cundinamarca, frente a la propagación del virus COVID-19 o Coronavirus y se dictan otras disposiciones, según la Resolución N° 385 del 12/03/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social".

ii. Decreto 036 del 18 de marzo de 2020, "Por medio del cual se decreta la calamidad pública y se adoptan medidas administrativas y sanitarias en el municipio de Fosca Cundinamarca, frente a la propagación del virus COVID-19 o Coronavirus", el alcalde municipal de Fosca, además decretó la adopción para el municipio de Fosca de la ALERTA AMARILLA Decretada por la Gobernación de Cundinamarca."

4) Concepto del Ministerio Público.

Vencido el término de los diez (10) días de que trata el numeral 2 del artículo 185 del CPACA, sin intervención ciudadana ni de las Facultades de Derecho de las universidades invitadas, del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República, el 7 de mayo de 2020, el Procurador 7° Judicial II Administrativo rindió concepto manifestando que el Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020 emitido por el Municipio de Fosca - Cundinamarca se encuentra ajustado a Derecho, con fundamento en lo siguiente:

Aduce que el asunto se centra en determinar si las medidas decretadas por el alcalde del Municipio de Fosca - Cundinamarca, mediante el Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020, se encuentran ajustadas a la legalidad, para lo cual, se deben estudiar los criterios de: *i)* integralidad; *ii)* autonomía; *iii)* oficiosidad; *iv)* causalidad normativa o conexidad; *vii)* proporcionalidad; y *viii)* necesidad.

Indica que la *autonomía*, al ser el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por mandato legal, competente para resolver el asunto de legalidad no está subordinado a la decisión previa de otro despacho. Adicionalmente, que la *oficiosidad* se genera en virtud de la Ley 137 de 1994 al establecer que "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",

lo que quiere decir, que el Juez o Magistrado competente deberá realizar el control inmediato de legalidad de manera oficiosa.

En lo que concierne a la *conexidad*, destaca que el burgomaestre declaró las medidas en concordancia con las adoptadas por el Gobierno Nacional en los Decretos 417, 418, 419, 420 y 460 de 2020, así como por el Departamento de Cundinamarca, señalando situaciones concretas que inciden en el Municipio de Fosca. Pero, además, que está demostrada la *necesidad* de la medida de urgencia manifiesta, puesto que se explican los hechos y necesidades apremiantes del municipio para atender la pandemia del COVID-19, y las razones por las cuales se adoptan diversas medidas relacionadas con la movilidad, las labores productivas y demás asuntos de protección y prevención de los habitantes y empleados del municipio, por lo que, concluye que también se cumple con el requisito de *proporcionalidad*.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20¹ de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de Estados de Excepción, y el artículo 136² de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), las **medidas de carácter general** que sean dictadas **en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los Estados de Excepción**, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la **autoridad de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o**

¹ **"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. (...)."

² **"ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. (...)."

por el Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. En tanto que, el numeral 14 del artículo 151 la Ley 1437 de 2011³, **le atribuyó competencia en única instancia a los tribunales administrativos frente al control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.**

Bajo el contexto anterior, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para pronunciarse sobre el Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LAS 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 FOSCA CUNDINAMARCA", emitido por el Alcalde Municipal de Fosca –Cundinamarca, puesto que, uno de sus fundamentos es el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020 "Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", decreto legislativo emitido durante el estado de excepción decretado mediante el Decreto No. 417 del día 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional y como desarrollo del mismo, en virtud de lo previsto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

2. Los estados de excepción en Colombia.

³ "ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan." (Negrillas y subrayados adicionales).

En lo que respecta a los estados de excepción, la Corte Constitucional, en sentencia C-802 de 2002, precisó que, el derecho es la única alternativa de vida civilizada, es el instrumento normativo con que cuenta el Estado para promover la integración social, satisfacer las necesidades colectivas, establecer pautas de comportamiento y decidir los conflictos suscitados; todo ello con miras a realizar los fines que le incumben como organización política y, por esa vía, hacer efectivos los principios constitucionales y los derechos fundamentales. De allí la interferencia que el derecho ejerce sobre el comportamiento humano y las relaciones sociales pues, se trata de orientar la institucionalidad y el entramado social precisamente a la realización de valores, principios y derechos. Desde luego, es una interferencia que está mediada por las profundas convicciones filosóficas, políticas y sociales imperantes en cada época y que hacen que el Estado asuma, en cada caso, una u otra estructura axiológica y tome un lugar en ese amplio espectro que conduce desde el autoritarismo hasta el liberalismo.

No obstante, esa interferencia del derecho y la multiplicidad funcional que le caracteriza, él no siempre está en capacidad de equilibrar las relaciones sociales de tal manera que sea siempre posible la pacífica convivencia. Esa pacífica convivencia es el mundo de normalidad que interfiere el derecho, un mundo cotidiano al que, si bien no son ajenas las tensiones, sí se caracteriza por un desenvolvimiento sin interferencias que le hagan perder su punto de equilibrio.

Con todo, en la vida de los Estados también hay lugar para las situaciones excepcionales, esto es, para aquellos estados de anormalidad que ponen en peligro la existencia del Estado, la estabilidad institucional y la convivencia democrática, que no pueden enfrentarse con los instrumentos jurídicos ordinarios y que imponen la necesidad de una respuesta estatal diferente. Distintos mecanismos han contemplado los Estados para afrontar tales situaciones excepcionales⁴.

⁴ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho Constitucional. Madrid, Marcial Pons, 2000. Pg.1055 y ss.

Los estados de excepción son regímenes especiales concebidos para situaciones de anormalidad, pero se trata de regímenes concebidos al interior del derecho y no fuera de él. Es decir, todo estado de excepción es un régimen de juridicidad. Precisamente por eso son objeto de una detenida regulación del constituyente y del legislador estatutario, pues de lo que se trata es de dotar al Estado de las especiales herramientas que requiere para la superación de la crisis por la que atraviesa, pero de hacerlo sin renunciar a la capacidad de articulación social y de legitimación política propia del derecho. Ello explica que el decreto legislativo de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él sean objeto de un control automático de constitucionalidad y que los actos que reglamenten a éstos sean objeto de un control inmediato de legalidad⁵.

De otra parte, en sentencia C-219 de 2011, la Corte Constitucional señaló que, la regulación de los estados de excepción en la Constitución de 1991 fue la respuesta al empleo abusivo de la figura del estado de sitio en Colombia. Por ello la Carta de 1991 le impuso límites materiales y temporales al ejercicio de las facultades presidenciales bajo cada uno de los estados de excepción y reforzó sus controles. Así, lo primero que regula la Carta Política es la existencia de tres estados de excepción: la guerra exterior (artículo 212), conmoción interior (artículo 213) y emergencia económica, social y/o ecológica (artículo 215)⁶.

3. Estado de emergencia económico, social o ecológico.

Sea lo primero señalar que, el artículo 215 constitucional autoriza y/o le permite al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar dichos órdenes y constituyan una grave calamidad pública. El contenido de la norma es el siguiente:

"ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-802 del 2 de octubre de 2002, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-219 del 30 de marzo de 2011, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

*Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, **dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.***

***Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia,** y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARÁGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.” (Negritas adicionales).

De conformidad con la norma transcrita, tenemos que, cuando sobrevengan hechos distintos a los constitutivos de *guerra exterior* y *conmoción interior*, a los que se refieren los artículos 212 y 213 constitucionales, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituya grave calamidad pública, podrá ser declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el Presidente de la

República por el período de hasta de treinta (30) días, que podrá ser prorrogado, cuyas prorrogas sumadas no podrán exceder de noventa (90) días en el año.

En lo que respecta a la naturaleza de este Estado de Excepción, la Corte Constitucional, en las sentencias C-179 de 1994 y C-135 de 2009, señaló que el estado de emergencia económica, social y ecológica es una modalidad de los estados de excepción expresamente diseñado por el Constituyente para conjurar *"aquellas alteraciones que desequilibran en forma grave e inminente uno o varios de tales órdenes, o que constituyan grave calamidad pública"*.

En esa medida se trata de un estado de excepción genéricamente regulado por el artículo 215 constitucional aunque puede adquirir distintas modalidades según los hechos que den lugar a su declaratoria. Así, puede ser declarado *estado de emergencia económica* cuando los hechos que dan lugar a la declaratoria guardan relación con la perturbación del orden económico; se recurrirá al *estado de emergencia social* cuando la crisis que origina la adopción de la medida excepcional se relaciona con el orden social; se declarará el *estado de emergencia ecológica* cuando la situación crítica invocada por el gobierno tenga esta naturaleza y; finalmente, se acudirá al *estado de emergencia por calamidad pública* cuando sobrevenga una catástrofe de este tipo. También se pueden combinar las modalidades anteriores cuando los hechos invocados como causantes de la declaratoria revistan la connotación de perturbar o amenazar de manera simultánea los distintos órdenes protegidos por el artículo 215 constitucional, en todo caso, compete al Presidente de la República, de conformidad con los hechos invocados, declarar el estado de emergencia que corresponda a la situación.

Por su parte, el Consejo de Estado precisó que, una característica significativa de los estados de excepción, incluido el de Emergencia Económica, Social y Ecológica es la facultad que se le atribuye al Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley,

denominados decretos legislativos, y para este caso en específico, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En ese orden, el Gobierno Nacional, a través del Presidente de la República o por medio de sus autoridades subordinadas a él, tales como ministros de despachos, directores de departamentos administrativos o superintendentes, etc., así como los órganos autónomos e independientes y las autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar, en el ámbito de sus jurisdicciones, lo dispuesto en los decretos legislativos expedidos para conjurar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, para lo cual, en usos de sus facultades reglamentarias estatuidas en la Constitución, y las competencia asignadas a cada uno de estos órganos e entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales, los cuales puede adoptar mediante las diferentes formas jurídicas establecidas en el ordenamiento jurídico, tales como reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, circulares, etc., para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el estado de Estado de excepción.⁷

4. Características del control inmediato de legalidad.

Como antes se mencionó, el artículo 215 constitucional autoriza y/o le permite al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar dichos órdenes y constituyan una grave calamidad pública.

Ahora, es del caso indicar que, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 "*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*", mediante la cual se regulan los estados de excepción,

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena, providencia del 11 de mayo de 2020, expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00. C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

disposición normativa que, en su artículo 20, prevé el control de legalidad, en los siguientes términos:

"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." (Negrillas fuera de texto).

Por su parte, la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", frente al control inmediato de legalidad, establece:

"ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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

(...)

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

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan." (Negrillas adicionales).

Así, se tiene que, el *control inmediato de legalidad* es el medio jurídico previsto en la Constitución y la ley para examinar los **actos administrativos de carácter general** que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que **desarrollan o reglamentan un decreto legislativo**.

De conformidad con lo anterior, se infiere que, los actos administrativos que son objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación, son los **actos de carácter general** que sean proferidos y/o dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales **en ejercicio de la función administrativa** durante los Estados de Excepción y **como desarrollo y/o reglamentación de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción** (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron⁸.

Ahora bien, el Consejo de Estado⁹ ha precisado que, el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

Pero, además, ha definido el tribunal supremo de lo contencioso administrativo como características del control inmediato de legalidad las siguientes¹⁰:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 le 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

⁸ En ese mismo sentido también se ha pronunciado el Consejo de Estado, sobre el particular, se pueden consultar, entre otras, las siguientes providencias, Consejo de Estado – Sección Primera, sentencia del 26 de septiembre de 2019, expediente No. 11001-03-24-000-2010-00279-00, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; Consejo de Estado – Sala Plena, providencia del 15 de octubre de 2013, expediente 11001-03-15-000-2010-00390-00, C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno; y sentencia del 5 de marzo de 2012, expediente No. 11001-03-15-000-2010-00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena, providencia del 5 de marzo de 2012, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

¹⁰ Ver, entre otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier 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.

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 y/o la autoridad territorial departamental o municipal debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

La Sala Plena del Consejo de Estado ha venido precisando además que el control es compatible con la acción pública de nulidad, 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, resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, el Consejo de Estado ha dicho¹¹:

"Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."

De otra parte, en lo que respecta al alcance del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado sostuvo que, el control inmediato de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo, se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento,

¹¹ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional¹².

5. Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad.

Sea del caso reiterar que, los actos administrativos que pueden ser objeto del control inmediato de legalidad, son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, posición esta que además ha sido sostenida y reiterada por la jurisprudencia del máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, recientemente en providencia del 11 de mayo de 2020, expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Así, conforme con la normatividad antes transcrita, el control inmediato de legalidad procede contra las decisiones de la administración que reúnan ciertas características a saber:

- (1) Que se trate de un acto de contenido general, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.
- (2) Que el acto se haya dictado en ejercicio de función administrativa.
- (3) Que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.¹³

¹² Consejo de Estado, providencia del 23 de noviembre de 2010, expediente No. 11001-03-15-000-2010-00196-00, C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 21 de mayo de 2020, expediente No. 11001-03-15-000-2020-02012-00, C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio y providencia del 11 de mayo de 2020, expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

6. Procedencia del control de legalidad en el caso bajo estudio.

Ahora bien, procede esta Sala a determinar si, en el caso bajo estudio, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Fosca – Cundinamarca, o si, por el contrario, este Tribunal debe declararse inhibido total o parcialmente de ello.

6.1 Que se trate de un acto de contenido general.

De la lectura del Decreto No. 039 de 2020 transcrito en la parte inicial de esta providencia, se tiene que este dispuso "*decretar 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 Fosca Cundinamarca*", medidas que se adoptaron durante el período comprendido entre las cero horas (00:00 a.m.) del día miércoles 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.

Así mismo, al examinarse el contenido de dicho acto administrativo, se evidencia que éste desarrolló las siguientes medidas: **(1)** ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en sus residencias de todas las personas habitantes del Municipio de Fosca (Cundinamarca); **(2)** adoptó las normas ordenadas por el Gobierno Nacional y la Gobernación del Departamento de Cundinamarca para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio; **(3)** estableció los casos y/o actividades en las que se permitía la circulación de las personas; **(4)** garantizó el servicio público de transporte, el almacenamiento y logística para la carga, servicios postales y distribución de paquetería en el municipio, en los casos necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria y las actividades permitidas; **(5)** permitió el transporte por vía aérea helicoportada ante la presencia de incendios, emergencia humanitaria y/o caso fortuito o fuerza mayor; **(6)** prohibió el consumo de bebidas embriagantes en el perímetro urbano y perímetro rural de toda la Jurisdicción del Municipio de Fosca y dentro de los establecimientos públicos de comercio, y prohibió el consumo de bebidas

embriagantes en vías y espacios abiertos al público; **(7)** suspendió transitoriamente toda la atención al público en las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal, esto es, durante la vigencia del decreto, disponiendo otros canales para la atención al público, estableció la forma como los funcionarios realizarían sus trabajos, suspendió los términos de las actuaciones administrativas, y estableció canales permanentes para atención en salud; **(8)** dispuso que la Comisaria de Familia de la Alcaldía Municipal de Fosca conocería de manera ininterrumpida todos los casos que se puedan presentar con niños, niñas y jóvenes; **(9)** indicó el régimen contractual que se aplicaría en el municipio y el control fiscal frente al mismo; **(10)** prohibió el egreso e ingreso de vehículos al territorio del Municipio de Fosca, así como la desinfección de los vehículos exceptuados al ingresar y salir del municipio; **(11)** estableció el control en todas las entradas vehiculares del municipio por parte de la Policía Nacional; **(12)** ordenó la implementación de jornadas de salud, pedagogía y prevención en el municipio y su perímetro rural; **(13)** indicó las sanciones a que daba lugar el incumplimiento de las medidas adoptadas; y **(14)** adoptó las disposiciones implementadas en los Decretos 457, 458, 461, 464, 465, de 2020 del Gobierno Nacional.

Conforme a lo anterior, y examinado el texto mismo del Decreto No. 039 de 2020 transcrito en la parte inicial de esta providencia, es claro que, sus disposiciones, son de carácter general, pues, su contenido es abstracto o impersonal, dado que cobijan a todos los ciudadanos y/o habitantes de la municipalidad, a los usuarios de los servicios del municipio y sus funcionarios; que por demás, que tiene por objeto dotar a la administración municipal de unos precisos instrumentos excepcionales, dadas las circunstancias, para hacer frente a la situación de emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus (Covid-19). Razón por la cual, este primer requisito y/o presupuesto de procedibilidad se encuentra cumplido.

6.2 Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa.

Como antes se mencionó, en el Decreto No. 039 de 2020 se dispuso *decretar las 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 Fosca - Cundinamarca*, para lo cual, el Alcalde Municipal de Fosca invocó facultades que le confiere la Constitución y la ley, en especial aquellas que le otorgan el artículo 315 de la Constitución Política, el literal *b)* numeral 2 del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 en relación con el orden público, y los artículos 1 y 12 de la Ley 1523 de 2012.

Adicionalmente, en las consideraciones de dicho acto administrativo, invoca el Alcalde Municipal su calidad de jefe de la administración local de conformidad con el artículo 314 constitucional, y hace expresa referencia al artículo 315 (numerales 1, 2 y 3) de la Constitución Política, los cuales le confieren atribuciones para cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo, para **conservar el orden público en el municipio** y, **dirigir la acción administrativa del municipio**, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, respectivamente; y al artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que le permite adoptar medidas para **conservar el orden público** en el municipio.

Así mismo, pone de presente, entre otras normas, los siguientes artículos de la Constitución Política: el artículo 2 de conformidad con el cual las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia; 44 y 45 que consagran los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, y la obligación del Estado de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos; 46 que contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad; 49 y 95 según los cuales toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad y, obrar conforme al principio de solidaridad, responder con acciones

humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Pero, además, hace mención del artículo 24 constitucional que establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional, pero aclara que no es un derecho absoluto y que puede tener limitaciones, aspecto este que sustenta haciendo referencia a varias jurisprudencia sobre el poder y función de policía para conservar el orden público, que permite limitar, en general, el ámbito de las libertades públicas.

Conforme a lo anterior, resulta pertinente conceptualizar función administrativa y función de policía, lo cual se hará a continuación:

Función administrativa.

En lo que respecta a las **funciones administrativas**, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 30 de julio de 2019, radicado No. 11001-03-06-000-2019-00051-00(2416), C.P. Dr. Germán Alberto Bula Escobar, señaló que, corresponden en principio a actividades encomendadas al ejecutivo y **dirigidas a la aplicación de la Constitución, de la ley, y de los ordenamientos inferiores**¹⁴. Pero que, en un sentido más amplio y acorde con nuestra realidad institucional, por **función administrativa** se entiende aquella que se ejerce por parte de los agentes del Estado y los particulares expresamente autorizados por la ley, y que, excepto para las supremas autoridades administrativas, se caracteriza por la presencia de un poder de instrucción.¹⁵

Así, el género es la función pública y una de sus especies es la función administrativa, de suerte que su primera característica es la de ser inherente al poder del Estado. Así las cosas, la función administrativa es siempre actividad del poder estatal, sea que se realice por órganos o autoridades públicas o por particulares, **con la finalidad de**

¹⁴ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia del 14 de mayo de 1985. Expediente 10.

¹⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 10 de febrero de 2010. Expediente AC 9407.

materializar los derechos y principios consignados en la parte dogmática de la Constitución.¹⁶

Por su parte, el Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en providencia del 27 de abril de 2020, expediente No. 11001-03-15-000-2020-01222-01, C.P. Dr. Nicolás Yepes Corrales, precisó que, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido unánime en reconocer que no existe un concepto unívoco de *función administrativa*, toda vez que ni la Constitución, ni la ley han determinado que actividades se encuentran comprendidas dentro de esta función¹⁷. Sin embargo, en un intento por adoptar una definición de esta clase de función se ha colegido que aquella:

"(...) corresponde en principio a actividades encomendadas al ejecutivo y dirigidas a la aplicación de la Constitución, de la ley, y de los ordenamientos inferiores.¹⁸

En un sentido más amplio y acorde con nuestra realidad institucional, por función administrativa se entiende aquella que se ejerce por parte de los agentes del Estado y los particulares expresamente autorizados por la ley, y que, excepto para las supremas autoridades administrativas, se caracteriza por la presencia de un poder de instrucción.¹⁹

Entonces, el género es la función pública y una de sus especies es la función administrativa, de suerte que su primera característica es la de ser inherente al poder del Estado.

Así las cosas, la función administrativa es siempre actividad del poder estatal, sea que se realice por órganos o autoridades públicas o por particulares, con la finalidad de materializar los derechos y principios consignados en la parte dogmática de la Constitución.^{20/21}

Aunque en principio la función administrativa está en cabeza de la rama ejecutiva, no puede perderse de vista que ésta también se encuentra distribuida entre los distintos organismos y entidades del Estado, debido a que "en todas las organizaciones públicas se adelantan procesos y actividades de naturaleza administrativa que son connaturales al manejo de sus propios

¹⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 8 de junio de 2011. Expediente 2004-00540.

¹⁷ Al respecto consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, subsección B, sentencia del 15 de noviembre de 2019, radicación 11001-03-26-000-2009-00065-00, número interno 37012 y Consejo de Estado, Sección primera, auto del 20 de marzo de 2003, radicación 15001-23-31-000-2002-2006-01. Por su parte, la Sección Tercera en sentencia del 31 de marzo de 2005 proferida dentro del radicado 25000-23-25-000-2004-01617-01 concluyó que "La función administrativa no es una noción muy definida, de la cual se deduzca una concepción normativa. Además, dentro de un esquema de democracia participativa y de Estado Social, los criterios organicistas que delimitaban dicha función, no alcanzan a cubrir todas las posibilidades de acción estatal. Sin embargo, se advierte en nuestro ordenamiento jurídico, que el concepto de función administrativa tiene su génesis en el ejercicio legítimo de poder de la administración pública con consecuencias jurídicas, que en últimas se traduce en la expedición de actos administrativos. Fundamentalmente, la creación, extinción o modificación de situaciones jurídicas generales o individuales a través de actos administrativos, opera bajo la presunción de legalidad, la obligatoriedad intrínseca de los actos, y la capacidad para que la administración ejecute por sí misma tales decisiones."

¹⁸ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia del 14 de mayo de 1985. Expediente 10.

¹⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 10 de febrero de 2010. Expediente AC 9407.

²⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 8 de junio de 2011. Expediente 2004-00540.

²¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto N°2416 del 30 de julio de 2019, radicación 11001-03-06-000-2019-00051-00

recursos materiales y humanos. Dicha actividad administrativa acompaña e impulsa su cotidiano funcionamiento y es indispensable para el cumplimiento del objeto que la Constitución y la ley asignan a todos los entes estatales”²².

Más exactamente la función administrativa, como lo ha manifestado esta Sala de Decisión²³, se puede definir como la actividad propia y exclusiva del Estado desarrollada o adelantada por las distintas Ramas del Poder Público y los órganos constitucionales autónomos de poder²⁴ e incluso por particulares investidos de tales facultades por la Constitución Política y la ley, cuyas actuaciones pueden tener origen en ejercicio del derecho de petición en interés general, en ejercicio del derecho de petición en interés particular, en conductas o actividades del ciudadano en cumplimiento de un deber legal, y de oficio por parte de la administración pública, que se ejerce en nivel sublegal, esto es, con un doble grado de subordinación jurídica (la ley y la Constitución), con sujeción a normas de derecho público y caracterizada por un poder de instrucción por parte de autoridades jerárquicamente superiores sobre las que les son subordinadas, con excepción de las supremas autoridades administrativas²⁵.

Función de policía.

La **función de policía** ha sido considerada como esencialmente preventiva, pues, está en forma permanente y concreta **dirigida a preservar el orden público interno de una comunidad**, más específicamente **tiene como objeto la conservación del orden público** interno a través de la prevención y eliminación de las perturbaciones a la seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad públicas.

²² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, conflicto de competencias del 16 de septiembre de 2010, radicación 11001-03-06-000-2010-00099-00

²³ Al respecto puede verse, entre otras providencias, el auto de 20 de enero de 2020, expediente 25307-33-33-003-2019-00251-01, actor Israel Antonio Gómez Buitrago, MP Fredy Ibarra Martínez.

²⁴ Como lo son por ejemplo el Banco de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, etc.

²⁵ Como por ejemplo alcaldes municipales, gobernadores departamentales, Presidente de la República, etc., respecto de quienes en las respectivas organizaciones administrativas no hay un superior jerárquico.

Así mismo, en la tradición jurídica se han distinguido *el poder de policía* y *la función de policía*. El *poder de policía* es la competencia o facultad jurídica asignada de hacer la ley policiva, de dictar reglamentos, de expedir normas generales impersonales y preexistentes, normadoras del comportamiento ciudadano que tienen que ver con el orden público y la libertad. En tanto que, *la función de policía* puede tenerse como la gestión administrativa concreta o material del poder de policía ejercida dentro de los marcos jurídicos impuestos por éste²⁶.

Adicionalmente, se han diferenciado distintas formas de expresión de la policía administrativa²⁷. La primera de ellas corresponde con el *poder policía*, el cual ejerce el legislador mediante la expedición de leyes que limiten y regulen los derechos y libertades y, excepcionalmente por las autoridades administrativas a quienes constitucional o legalmente se les asigne la función de regular de manera general una actividad. La segunda denominada *función de policía* cuyo ejercicio pertenece a las autoridades administrativas de policía, quienes se encuentran en el deber de hacer cumplir, a través de actos administrativos concretos, esas regulaciones de carácter general, una de cuyas manifestaciones es la potestad sancionadora de la administración, que asume dos modalidades "*la disciplinaria (frente a los funcionarios que violan los deberes y prohibiciones) y la correccional (por las infracciones de los particulares a las obligaciones o restricciones en materia de higiene, tránsito, financiera, fiscal, etc.)*"²⁸; y la tercera la *actividad de policía* que se manifiesta mediante operaciones materiales, de uso de la fuerza pública, tendientes a la ejecución de la función de policía, es decir, al cumplimiento de esas disposiciones particulares²⁹.

Al respecto, ha señalado la Corte Constitucional cuáles son las

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia del 22 de agosto de 2001, expediente No. 08001-23-31-000-1990-3344-01(13344), C.P. Dr. María Elena Giraldo Gómez.

²⁷ Sobre el punto ver, por ejemplo, sentencia de la Sala de 8 de marzo de 2007, exp. 15.071, M.P. Ramiro Saavedra Becerra y en la doctrina a JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR, Estudio de Derecho Constitucional y Administrativo, editorial Legis, págs 679 a 679.

²⁸ Sentencia de la Corte Constitucional C-214 de 1994.

²⁹ Sentencia de la Sección del 8 de marzo de 2007, exp. 15.071. M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

limitaciones de la función y el poder de policía respecto a los alcaldes municipales y el alcance de sus competencias, en los siguientes términos:

"En síntesis, se puede afirmar que la Corte Constitucional frente a la función de proteger el orden público tiene como criterio de distinción:

El poder de policía lo ejerce, de manera general, el Congreso de la República por medio de la expedición de leyes que reglamentan el ejercicio de la libertad cuando éste trasciende el ámbito privado e íntimo. Este poder también es ejercido en forma excepcional, por el Presidente de la República en los estados de guerra exterior, conmoción interior y emergencia.

La función de policía es ejercida por las autoridades de la rama ejecutiva (como los alcaldes e inspectores) en cumplimiento de competencias determinadas por la ley.

La actividad de policía es ejercida por los miembros de la Policía Nacional, que en cumplimiento de su obligación de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, aplican diversos medios legítimos para prevenir y conjurar las alteraciones del orden público".³⁰
 (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De este modo, el **poder de policía** es de naturaleza normativa y por ello se constituye como una facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general, abstracto o impersonal y que están orientados a proteger la convivencia social, la seguridad y el orden público y en esa medida, permite la limitación de las libertades públicas por parte del órgano legislativo nacional pero dentro de los límites de la Constitución.

En virtud de lo anterior y con ocasión de la expedición de la Constitución Política de 1991, resulta coherente con el Estado Social de Derecho que la regulación de los derechos y libertades públicas esté en cabeza del Congreso, pues, su protección implica unas garantías mínimas y su restricción debe establecerse por medio de una ley adoptada por el órgano legislativo competente y con el trámite que amerita, como manifestación de la voluntad popular.

Por su parte, la **función de policía** hace referencia a la gestión administrativa concreta que supone el poder de policía y que se ejerce en virtud de este por parte de las autoridades administrativas en el

³⁰ Corte Constitucional Sentencia C – 116 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

marco de sus competencias, que en el orden nacional está en cabeza del Presidente de la República (artículo 189, numeral 4 constitucional), a nivel territorial a los gobernadores (artículo 330 *ibidem*) y a los alcaldes municipales y distritales (artículo 315, numeral 2 *ibid*) que son los encargados de ejercer dicha función bajo las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas.

Ahora bien, sobre la facultad de adoptar ciertas restricciones de alcance local frente a un aspecto particular, o dirigidas a un grupo determinado de personas, se ha señalado por la Corte Constitucional que:

**"(...) la función de policía también implica la adopción reglamentaria de ciertas prescripciones de alcance local sobre un tema en particular dirigidas a un grupo específico de personas, y de los habitantes y residentes de la localidad, bajo la orientación de la Constitución, la ley y el reglamento superior, de tal manera que la autoridad de policía local pueda actuar ante condiciones específicas, según los términos que componen la noción de orden público policivo y local, lo que le permite dictar normas que regulen aquellas materias con carácter reglamentario y objetivo.
(...)"³¹.**

Conforme lo expuesto, la función de policía también implica un margen de actuación de las autoridades de policía local, pues, no todo puede abordarse en virtud de leyes nacionales y es por esto que se otorga la forma y oportunidad para aplicar a los casos particulares el límite de un derecho, y que corresponde a normas o actos de carácter administrativo expedidos dentro del marco legal por las autoridades competentes, la cual debe ser ejercida dentro de los marcos legales y se concreta en la expedición de disposiciones de carácter singular tales como órdenes, mandatos y **prohibiciones**.

En suma, el *poder de policía* se materializa a través de la ley y delimita derechos constitucionales de manera general y abstracta, es decir, establece las reglas que permiten su específica y concreta limitación para garantizar el 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 esa legislación, en virtud del ejercicio del poder de policía.

³¹ *Ibidem*

En ese contexto, se tienen que, **el Alcalde Municipal de Fosca expidió el Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020, en uso de sus atribuciones y/o en ejercicio de sus facultades administrativa y de policía.** Razón por la cual, la totalidad del articulado del Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020 no cumple esta segunda exigencia de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

Así, tenemos que, los artículos **primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, décimo tercero, décimo noveno, vigésimo, vigésimo primero, vigésimo tercero y vigésimo séptimo** del Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020, los cuales contienen medidas que limitan la circulación de las personas; las excepciones a las mismas; las excepciones en la movilidad de vehículos y en el transporte por vía aérea; la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en perímetro urbano y rural, así como en las vías y espacios abiertos al público del Municipio de Fosca; el requerimiento de apoyo por parte de las autoridades de policía para el cumplimiento de las medidas; la prohibición de egreso e ingreso de vehículos en el municipio y el control por parte de la Policía para el efecto; las sanciones procedentes en caso de violación e inobservancia de las medidas e instrucciones adoptadas en el decreto; y la vigencia de esas medidas de confinamiento implementadas, **se derivan y/o provienen de la función de policía de que dispone el Alcalde Municipal de Fosca como autoridad de policía del municipio, dirigidas al mantenimiento del orden público,** que por demás, limitan los derechos y libertades de las personas e indican las sanciones ante el desacatamiento de las medidas, razón por la cual, al ser normas, reglas y/o medidas adoptadas en virtud de la facultad de policía, **no son posibles de ser analizadas a través del control inmediato de legalidad,** sino que las mismas deben ser estudiadas bajo los medios de control ordinarios, como el de nulidad, cuando se impugne su legalidad, si cualquier persona así lo considera. Por lo que, la Sala se inhibirá de realizar control inmediato de legalidad frente a los artículos **primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo,**

décimo tercero, décimo noveno, vigésimo, vigésimo primero, vigésimo tercero y vigésimo séptimo del Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020.

Así las cosas, solo frente a los artículos **octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo, vigésimo segundo, vigésimo cuarto, vigésimo quinto, vigésimo sexto** del Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020, los cuales desarrollan medidas como la de suspender transitoriamente de toda la atención al público en las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal; se implementa el trabajo en casa por medio del uso de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (TIC) para los funcionarios de la Alcaldía Municipal; se requiere el apoyo y respaldo de los funcionarios para atender las situaciones que se presenten, así como en las distintas actividades que requiera el Centro de Salud E.S.E.; se dispone de canales permanentes y oficiales para la atención médica en el Centro de Salud Fosca; la suspensión de términos de todas las actuaciones administrativas; la prestación ininterrumpida del servicio en la Comisaria de Familia; el régimen contractual y su control fiscal; la implementación de jornadas de salud, pedagogía y prevención; la adopción de los Decretos 457, 458, 461, 464, 465 de 2020 emitidos por el Gobierno Nacional; y la comunicación a los funcionarios de la Alcaldía Municipal de Fosca Cundinamarca del decreto, así como a las autoridades vinculadas con el cumplimiento del mismo, encuentra la Sala que **fueron expedidos en virtud de función administrativa**, cumpliéndose, respecto de ellos, esta segunda exigencia de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

6.3 Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Frente a este tercer requisito observa la Sala que, el Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020 se fundamenta en las siguientes disposiciones

jurídicas: **(a)** Constitución Política de Colombia, **(b)** Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", **(c)** Ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", **(d)** Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", **(e)** Ley Estatutaria 1751 de 2015 "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones", **(f)** Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19 y se adoptan otras medidas para hacer frente al virus" del Ministerio de Salud y Protección Social, **(g)** Circular 020 del 16 de marzo de 2020 del Ministerio de Educación Nacional, **(h)** Resolución 464 del 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, **(i)** Decreto 418 del 18 de marzo 2020 "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público" emitido por el Presidente de la República, **(j)** Decreto 420 del 18 de marzo 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" emitido por el Presidente de la República, **(k) Decreto 460 del 22 de marzo de 2020 "Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", (l)** Decreto 034 del 17 de marzo de 2020 "Por medio del cual se adoptan medidas administrativas y sanitarias en el Municipio de Fosca Cundinamarca, frente a la propagación del virus COVID-19 o Coronavirus y se dictan otras disposiciones, según la Resolución N° 385 del 12/03/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social", **(m)** Decreto 036 del 18 de marzo de 2020 "Por medio del cual se decreta la calamidad pública y se adoptan medidas administrativas y sanitarias en el municipio de Fosca Cundinamarca, frente a la propagación del virus COVID-19 o Coronavirus", **(n)** Circular 06 del 19 marzo de 2020, y **(ñ)** Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público" emitido por el Presidente de la República.

Así las cosas, en el presente asunto, revisado el Decreto Municipal No. 039 del 24 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA

PANDEMIA DEL CORONAVIRUS CIVID-19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE FOSCA CUNDINAMARCA”, proferido por el Alcalde Municipal de Fosca - Cundinamarca, se observa que, solo una de sus normas, el artículo **décimo quinto**, tuvo fundamento y es desarrollo de un decreto legislativo emitido durante el estado de excepción. Tal artículo estipula lo siguiente:

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: Prestación ininterrumpida del servicio en la Comisaría de Familia: *La Comisaría de Familia de la Alcaldía Municipal de Fosca conocerá de manera ininterrumpida todos los casos que se puedan presentar con niños, niñas y jóvenes a propósito de las medidas dispuestas por la pandemia del COVID-19, frente a la protección de casos de violencia en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de Coronavirus COVID-19, garantizando la atención a todos los usuarios, **en cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales dispuestas por el Ministerio de Justicia y del Derecho en el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, "Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarias de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"**. Las Notificaciones procesales se harán a través de las TIC y/o medios electrónicos.*

Así, tenemos que, se emitió por parte del Gobierno Nacional – Presidencia de la República, el Decreto No. 417 el día 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

Lo anterior debido a que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS), identificó el nuevo virus denominado coronavirus - COVID-19 como una pandemia y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

En virtud de la expedición del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020 "por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", disponiendo en su artículo primero la prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia, en los siguientes términos: "A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a

la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19 (...)”, estableciendo para el efecto, las medidas que deben adoptar los entes territoriales municipales para prestar el servicio referido.

En ese orden de ideas, se tiene que, el artículo **décimo quinto** del Decreto Municipal No. 039 del 24 de marzo de 2020, cumple con el tercer requisito de procedencia del presente medio de control inmediato de legalidad, ya que su expedición fue el 24 de marzo de 2020, es decir, con posterioridad a la expedición del Decreto No. 417 del día 17 de marzo de 2020, y se fundamenta en el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, decreto legislativo emitido durante el estado de excepción y que desarrolla el mismo. Razón por la cual, frente al mismo, al ser una medida de carácter general, dictada en ejercicio de función administrativa y tiene como fin desarrollar un decreto legislativo expedido durante un estado de excepción, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad frente al artículo **décimo quinto** del Decreto Municipal No. 039 del 24 de marzo de 2020.

De otra parte, en lo que respecta al artículo **vigésimo cuarto** del Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020 , el cual dispone: **Adóptese todas las disposiciones implementadas en los Decretos** 457, 458, **461, 464, 465**, de fecha marzo 22 de 2020 emanados del Gobierno Nacional. parcialmente, cumple con el tercer requisito de procedencia del presente medio de control inmediato de legalidad, esto es, en cuanto adopta todas las disposiciones implementadas en los Decretos 458 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, **461 de 2020** “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”, **464 de 2020** “Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020 EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA”, y **465 de**

2020 "Por el cual se adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto, y se toman otras determinaciones en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional a causa de la Pandemia COVID-19" emitidos por el Gobierno Nacional, ya que su expedición fue el 24 de marzo de 2020, es decir, con posterioridad a la expedición del Decreto No. 417 del día 17 de marzo de 2020, y con dicha norma se pretende adoptar y/o acoger decretos legislativos emitidos durante el estado de excepción y que desarrollan el mismo. Razón por la cual, frente al mismo (artículo vigésimo cuarto), al ser una medida de carácter general, dictada en ejercicio de función administrativa y que tiene como fin acoger decretos legislativos expedidos durante un estado de excepción, remitiendo a los mismos, es procedente efectuar, parcialmente, el control inmediato de legalidad frente al artículo vigésimo cuarto del Decreto Municipal No. 039 del 24 de marzo de 2020. No obstante, no procede tal control en lo que respecta a la adopción del Decreto 457 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 tanto que este dispone de medidas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del Coronavirus (COVID-19) declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, y no como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante el estado de excepción.

Finalmente, en lo que respecta a los artículos **octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo cuarto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo, vigésimo segundo, vigésimo cuarto** – parcial (adopción del Decreto 457 de 2020)-, **vigésimo quinto, vigésimo sexto** del Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020, se evidencia que, estos no fueron adoptados en desarrollo de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Presidente de la República mediante el Decreto No.

417 el día 17 de marzo de 2020 *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*³², ni con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en torno a esa declaratoria.

Ahora, si bien el Decreto Municipal No. 039 del 24 de marzo de 2020 tiene como sustento, entre otros, los Decretos Nos. 418 de 18 de marzo de 2020 *"Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"*, 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"* y 457 del 22 de marzo de 2020 *"Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"* emitidos por el Presidente de la República, las medidas tomadas en virtud de ellos son completamente diferente al estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional y que fue decretado por el Presidente de la República mediante el Decreto No. 417 el día 17 de marzo de 2020, por ende, el hecho de que se hayan invocado los Decretos 418, 420 y 457 de 2020, que por demás, disponen de medidas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del Coronavirus (COVID-19) declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, ello no permite inferir que las medidas e instrucciones adoptadas en los artículos octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo cuarto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo, vigésimo segundo, vigésimo quinto, vigésimo sexto de dicho acto administrativo que ocupa la atención de la Sala se hayan expedido por la autoridad municipal como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante el estado de excepción.

32

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

Adicionalmente, resulta del caso señalar que, si bien el Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020 tiene como sustento la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del Coronavirus (COVID-19) y se adoptaron medidas para hacerle frente al virus, dicha medida es completamente diferente al estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional y que fue decretado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 el día 17 de marzo de 2020, pues, dicha emergencia sanitaria es declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en virtud de la competencia que le fue conferida por el artículo 69³³, de la Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"", por ende, el hecho de que se haya invocado dicha resolución, ello no permite inferir que las medidas e instrucciones adoptadas en los artículos **octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo cuarto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo, vigésimo segundo, vigésimo cuarto** – parcial (adopción del Decreto 457 de 2020)-, **vigésimo quinto, vigésimo sexto** de dicho acto administrativo que ocupa la atención de la Sala se hayan expedido por la autoridad municipal como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante el estado de excepción, sino que obedecen a la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en virtud de la competencia que le fue conferida por el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015 y a los decretos expedidos con ocasión a la misma.

³³ **ARTÍCULO 69. DECLARACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA Y/O EVENTOS CATASTRÓFICOS.** El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá 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.

En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema.

Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan.

Por lo anterior, la Sala se inhibirá de realizar control inmediato de legalidad frente a los artículos **octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo cuarto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo, vigésimo segundo, vigésimo cuarto** – parcial (adopción del Decreto 457 de 2020)-, **vigésimo quinto, vigésimo sexto** del Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020, por no cumplir estos con el tercer requisito mínimo necesario para efectuar su control.

7. Examen de legalidad del Decreto 039 de 2020.

Definida la procedibilidad parcial del control inmediato de legalidad solo frente a los artículos **décimo quinto** y **vigésimo cuarto** -parcial- del Decreto Municipal No. 039 del 24 de marzo de 2020, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis de integralidad de dichas normas, estudio que comprende dos aspectos, formal y material, en el primero de ellos, comprende revisar la competencia y los requisitos de forma, en el segundo se examina la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el estado de excepción y la proporcionalidad de sus disposiciones³⁴.

7.1 Control formal.

7.1.1 Competencia.

En lo que respecta a este aspecto, se debe destacar que el artículo 314 de la Constitución Política establece que en cada municipio habrá un **alcalde**, quien es el **jefe de la administración local** y representante legal del municipio. En tanto que, el artículo 315 señala cuáles son sus atribuciones, entre ellas, **cumplir y hacer cumplir**, entre otras normas, **los decretos del gobierno**, y **dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.**

Al respecto Constitución Política, establece:

³⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 11 de mayo de 2020, expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

"**ARTÍCULO 314.** <Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo No. 2 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> **En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio**, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

(...)

ARTÍCULO 315. Son atribuciones del alcalde:

1. **Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.**

(...)

3. **Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.**

(...)." (Negrillas adicionales).

De otra parte, el artículo 84 de la Ley 136 de 1994 señala que, en cada municipio habrá un **alcalde**, quien será **jefe de la administración local** y representante legal de la entidad territorial. Por su parte, el artículo 91 *ibidem*, además de indicar que sus funciones son las que le asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo, precisa unas funciones específicas, de las que resulta pertinente destacar que en el literal *d*) se señalan las relacionadas con la administración municipal, de donde se destaca que, le corresponde **dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo**; velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y **dictar los actos necesarios para su administración**; y **ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas y los niños**.

En tanto que, el artículo 93 de la Ley 136 de 1994, establece que el **Alcalde, para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias**.

La Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", prescribe:

"CAPÍTULO VI.**ALCALDES**

ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO. *En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.*

(...)

ARTÍCULO 91. FUNCIONES. *<Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

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

(...)

d) En relación con la Administración Municipal:

(...)

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.

(...)

7. Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración.

(...)

19. Ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria; así como el diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, asegurando su inclusión en los planes de desarrollo y de presupuesto anuales.

(...)

ARTÍCULO 93. ACTOS DEL ALCALDE. *El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias." (Negrillas fuera de texto).*

En ese orden, se tiene que, el Alcalde Municipal de Fosca – Cundinamarca, de conformidad con las funciones señaladas y las atribuciones conferidas por la Constitución y la ley **como jefe de la administración local** y representante legal de la entidad territorial, facultado además para dictar decretos para el cumplimiento de las funciones que le son propias, **goza de competencia constitucional y legal para dirigir la actividad administrativa del municipio**, por ende, **puede establecer las normas necesarias para el**

funcionamiento y prestación de los servicios a cargo de la entidad.

Así, frente a los artículos **décimo quinto** y **vigésimo cuarto** -parcial- del Decreto Municipal No. 039 del 24 de marzo de 2020, mediante los cuales se adopta medida administrativa para la prestación de los servicios de la Comisaria de Familia de la Alcaldía Municipal de Fosca y, se acogen, realizando la remisión normativa respectiva, medidas respecto a hogares en condición de pobreza, en la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto y atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020, respectivamente, estima la Sala que, estos temas tratados en el Decreto Municipal No. 039 del 24 de marzo de 2020 se ajustan al ámbito de competencia del Alcalde Municipal de Fosca – Cundinamarca.

7.1.2 Requisitos de forma.

En lo que respecta a este requisito, cabe destacar que, si bien no se realizará el estudio de la totalidad del decreto bajo estudio por las razones antes anotadas, lo cierto es que, para efectos de examinar este requisito debe tenerse en cuenta la estructura general del Decreto 039 de 2020.

Precisado lo anterior, tenemos que, el Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020 fue expedido con fundamento en **(a)** Constitución Política de Colombia, **(b)** Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", **(c)** Ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", **(d)** Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", **(e)** Ley Estatutaria 1751 de 2015 "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones", **(f)** Resolución 385 del 12 de marzo de 2020

"Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19 y se adoptan otras medidas para hacer frente al virus" del Ministerio de Salud y Protección Social, **(g)** Circular 020 del 16 de marzo de 2020 del Ministerio de Educación Nacional, **(h)** Resolución 464 del 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, **(i)** Decreto 418 del 18 de marzo 2020 "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público" emitido por el Presidente de la República, **(j)** Decreto 420 del 18 de marzo 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" emitido por el Presidente de la República, **(k) Decreto 460 del 22 de marzo de 2020 "Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", (l)** Decreto 034 del 17 de marzo de 2020 "Por medio del cual se adoptan medidas administrativas y sanitarias en el Municipio de Fosca Cundinamarca, frente a la propagación del virus COVID-19 o Coronavirus y se dictan otras disposiciones, según la Resolución N° 385 del 12/03/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social", **(m)** Decreto 036 del 18 de marzo de 2020 "Por medio del cual se decreta la calamidad pública y se adoptan medidas administrativas y sanitarias en el municipio de Fosca Cundinamarca, frente a la propagación del virus COVID-19 o Coronavirus", **(n)** Circular 06 del 19 marzo de 2020, y **(ñ)** Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público" emitido por el Presidente de la República.

Así mismo, se observa que, el Decreto 039 del 24 de marzo de 2020, fue suscrito por el Alcalde Municipal de Fosca, expresa las razones de hecho y de derecho por las cuales se adoptan las medidas contempladas en el mismo, fundamentado en la expedición del Decreto 460 del 22 de marzo de 2020 "Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", contiene los elementos que permiten su identificación número de acto administrativo, la fecha de su expedición y su vigencia frente al cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, la especificación de las facultades que

permiten su expedición, los motivos que por demás guardan correspondencia con la declaratoria del estado de excepción, esto es, con la causa que lo originan, parte resolutive, firma de quien lo suscribe, y además se trata de un acto de carácter general.

De conformidad con lo anterior, frente a los artículos **décimo quinto** y **vigésimo cuarto** -parcial (adopción de los Decretos Nos. 458, 461, 464 y 465 de 2020 del Gobierno Nacional), se advierte que el Decreto 039 del 24 de marzo de 2020, cumple con los requisitos para la configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad, elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa, los que se concretan en los considerandos del acto administrativo y que buscan establecer las normas necesarias para el funcionamiento y prestación de los servicios a cargo de la entidad generada por la pandemia³⁵.

7.2 Control material.

7.2.1 Conexidad.

Respecto del análisis de conexidad en el marco de control de inmediato de legalidad, el Consejo de Estado, ha señalado que: "(...) *Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control tiene fundamento constitucional y guarda relación directa, específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa*"³⁶.

Así, se debe establecer si el Decreto objeto de control (artículos **décimo quinto** y **vigésimo cuarto** -parcial (solo frente a la adopción de los Decretos Nos. 458, 461, 464 y 465 de 2020 del Gobierno Nacional)-) guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción y las normas que lo sustenta, particularmente, el Decreto

³⁵ Consejo de Estado Sala de lo contencioso Administrativo- Sala Especial de Decisión No. 010, C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia del 11 de mayo de 2020, Expediente No. 11001-03-15-0002020-00944-00.

³⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Rad. 110003-15-000-2010-00390-00 (CA), sentencia del 24 de mayo de 2016.

460 del 22 de marzo de 2020 *"Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.

7.2.1.1 Examen del artículo décimo quinto del Decreto 039 del 24 de marzo de 2020.

El contenido del artículo es el siguiente:

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: Prestación ininterrumpida del servicio en la Comisaría de Familia: *La Comisaría de Familia de la Alcaldía Municipal de Fosca conocerá de manera ininterrumpida todos los casos que se puedan presentar con niños, niñas y jóvenes a propósito de las medidas dispuestas por la pandemia del COVID-19, frente a la protección de casos de violencia en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de Coronavirus COVID-19, garantizando la atención a todos los usuarios, en cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales dispuestas por el Ministerio de Justicia y del Derecho en el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, "Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarias de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica". Las Notificaciones procesales se harán a través de las TIC y/o medios electrónicos.*

Ahora bien, en primer lugar, tenemos que, se emitió por parte del Gobierno Nacional – Presidencia de la República, el **Decreto No. 417 el día 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de 30 días, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis generada por el Coronavirus - COVID-19 e impedir que éste se propague, pero además, mitigar los efectos económicos que enfrenta el país a raíz de la pandemia.

Lo anterior debido a que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS), identificó el nuevo virus denominado Coronavirus - COVID-19 como una pandemia y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

En efecto, dentro de los fundamentos planteados por el Decreto No. 417 el día 17 de marzo de 2020, se pudo advertir lo siguiente:

"(...)

Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis

en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.

Que la adopción de medidas de rango legislativo -Decretos ley-, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

(...)

Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

(...)

*Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 Y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, **se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario** y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.*

*Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario **expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos**, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicios público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.*

(...)." (Negrillas adicionales).

Luego, se expidió el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020 "Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", en el que se expuso lo siguiente:

"(...)

*Que el Decreto 417 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-1 en la parte considerativa señaló la necesidad de regular varias materias en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, ante la insuficiencia de las normas ordinarias que permitan conjurarla, tales como: «[...] **normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso suspensión de términos legales en actuaciones administrativas y jurisdiccionales.**»*

*Que de igual forma el citado Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 prevé la necesidad de expedir normas que «[...] **habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos**, y adoptar las medidas con el objeto de garantizar la prestación del servicios (sic) público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.»*

Que la función que desarrollan las comisarías de familia se enmarca en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de familia y en el deber del Estado de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar violencia contra la mujer, tanto en ámbito público como en el privado, establecidos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Convención de Belém do Pará», aprobada por Colombia mediante la 248 1995; como en **la obligación del Estado de adoptar todas medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad, en todo tiempo, a los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 1991.**

(...)

Que es necesario garantizar los derechos intangibles a la vida y la integridad personal; a no ser sometido a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a la protección de familia; los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y de su protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, así como los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos en derecho.

Que los derechos de niños, niñas, adolescentes y mujeres son derechos humanos y por lo tanto el Estado colombiano está en la obligación de protegerlos en todo tiempo y garantizar acciones efectivas cuando los mismos sean vulnerados. Los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás y en toda actuación del Estado se debe garantizar la satisfacción integral y simultánea todos sus derechos.

(...)

Que con el propósito limitar las posibilidades de propagación del coronavirus COVID-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, **se hace necesario flexibilizar la obligación de atención personalizada a las y los usuarios de las comisarías de familia y establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir la congregación de personas en las dependencias de las comisarías de familia, sin que ello afecte la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo.**

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica **los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.**

(...)." (Negrillas fuera de texto).

Ahora bien, en el artículo **DÉCIMO QUINTO** del Decreto 039 del 24 de marzo de 2020 se establece una medida de carácter general, consistente en la prestación ininterrumpida del servicio en la Comisaria de Familia de Fosca – Cundinamarca frente a todos los casos que se puedan presentar con niños, niñas y jóvenes respecto a la protección de casos

de violencia en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección, garantizando la atención a todos los usuarios, en cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales dispuestas por el Ministerio de Justicia y del Derecho en el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020.

Así, se tiene que la medida adoptado por el Alcalde Municipal de Fosca se encuentra expresamente autorizada por el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, el cual contiene el mandato imperativo (deberán) para los **alcaldes** distritales y **municipales** de **garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes**; medida que por demás deviene de la necesidad de expedirse normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario, así como a la **obligación del Estado de proteger los derechos de niños, niñas, adolescentes y derechos humanos en todo tiempo** y garantizar acciones efectivas cuando los mismos sean vulnerados.

Pero además, la medida adoptada se ajusta a las disposiciones de la ley estatutaria que regula los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, pues, de conformidad con el artículo 4º de la Ley 137 de 1994 "*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*", **durante los estados de excepción serán intangibles los derechos a la vida y a la integridad personal, a la protección de la familia, y los derechos del niño**, concurriendo a la protección, tanto por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, por ende, la medida adoptada en el artículo **DÉCIMO QUINTO** del Decreto 039 del 24 de marzo de 2020, que a su vez fue dispuesta por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, no controvierte la constitución y la ley, por el contrario, lo que busca es facilitar los canales de atención

y comunicación y/o herramientas necesarias para proteger los derechos de los niños, niñas, jóvenes y a la familia antes las adversidades que se puedan presentar a raíz del confinamiento obligatorio ordenado para contrarrestar la pandemia del Coronavirus, ya que es obligación del Estado protegerlos en todo tiempo, así como garantizar acciones efectivas cuando los mismos sean vulnerados.

Adicionalmente, Alcalde Municipal de Fosca – Cundinamarca, de conformidad con las funciones señaladas y las atribuciones conferidas por la Constitución y la ley, **como jefe de la administración local** puede **establecer las normas necesarias para el funcionamiento y prestación de los servicios a cargo de la entidad**, por lo que, estando el servicio de comisaria de familia a cargo del ente municipal, el alcalde goza de plena facultad para establecer la continuidad en la prestación de dicho servicio, así mismo, le compete como ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños y su integración a la familia, por ende, la norma en cuestión también se ajusta a las competencia que le confiere el artículo 315 constitucional y el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 previamente transcrito.

En esos términos, la Sala encuentra que la medida de carácter general establecida en el artículo **DÉCIMO QUINTO** del Decreto 039 del 24 de marzo de 2020, se encuentra ajustada a derecho.

7.2.1.2 Examen del artículo vigésimo cuarto -parcial (solo frente a la adopción de los Decretos Nos. 458, 461, 464 y 465 de 2020 del Gobierno Nacional)- del Decreto 039 del 24 de marzo de 2020.

El contenido del artículo es el siguiente:

"ARTÍCULO VIGÉSIMO CUARTO: Adóptese todas las disposiciones implementadas en los Decretos 457, 458, 461, 464, 465, de fecha marzo 22 de 2020 emanados del Gobierno Nacional." (Destaca la Sala).

En lo que respecta a este artículo, cabe señalar que, en realidad no contempla o crea medidas ni aspectos procesales nuevos, sino que se limita a manifestar, para el caso que nos ocupa, que acoge los Decretos Nos. 458, 461, 464 y 465 de 2020, es decir, el artículo vigésimo cuarto

-parcial- es una fuente remisoría a otras disposiciones jurídicas de mayor jerarquía y que en efecto fueron expedidas en desarrollo del estado de excepción decretada por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 de 2020, pues, nos remite a unas normas, medidas, directrices y/o procedimientos ya establecidos y/o previstos en los siguientes decretos legislativos:

- **Decreto 458 de 2020** "*Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*", a través del cual se autoriza al Gobierno Nacional a realizar la entrega de una transferencia económica adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familia en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y Jóvenes en Acción durante el Estado de Emergencia, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020; se indica que el Departamento Nacional de Planeación – DNP es la entidad encargada de determinar el listado de los hogares o personas más vulnerables que serán beneficiarios de la compensación del Impuesto Sobre las Vetas – IVA, y al Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS para determinar el monto de esa compensación. En tanto que, al DANE se le encomendó suministrar la información recolectada en censos, encuestas y registros administrativos a las entidades del Estado responsables de adoptar medidas para el control y mitigación del Coronavirus – Covid-19, cuantos estas lo soliciten para efectos de la implementación de las medidas para el control y mitigación del Covid-19. De otra parte, establece que a las entidades que soliciten la información no les será aplicable la reserva legal contenida en el artículo 5 de la Ley 79 de 1993, y traslada la reserva a las entidades receptoras de la información suministrada por el DANE.

- **Decreto 461 de 2020** "*Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*", por el cual se faculta a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación

específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta en el Decreto 417 de 2020, para lo cual, se indica que no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales; así mismo, los faculta para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, aclarándose que los recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia y que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto 417 de 2020, pero además que, estas facultades en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política. Adicionalmente, se faculta a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

- **Decreto 464 de 2020** "Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020 EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA", a través del cual se declaran los servicios de telecomunicaciones incluidos los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y los servicios postales, como servicios públicos esenciales, frente a los cuales, se indicó que no se suspenderá su prestación durante el estado de emergencia, y que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y postales no podrán suspender las labores de instalación, mantenimiento y adecuación de las redes requeridas para la operación del servicio. Así mismo, se establecieron unas precisas reglas que los proveedores del servicio público de telecomunicaciones (PRST) deben aplicar durante el periodo de vigencia del estado de la emergencia económica, social y ecológica. Así mismo, se dispuso que, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las empresas que prestan servicios de comercio electrónico, envíos y los operadores logísticos deben dar prioridad al envío de productos y servicios solicitados en línea de

alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, productos farmacéuticos, productos médicos, ópticas, productos ortopédicos, productos de aseo e higiene, alimentos y medicinas para mascotas, y de terminales que permitan el acceso a las telecomunicaciones (teléfonos, computadores, tabletas, televisores); se adicionó un párrafo al artículo 56 de la Ley 1450 de 2011 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014"*, en el que se dispuso que la Comisión de Regulación de Comunicaciones definirá las reglas y eventos en los que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, que prestan servicios de conexión a Internet podrán priorizar el acceso del usuario a contenidos o aplicaciones relacionados con los servicios de salud, las páginas gubernamentales y del sector público, el desarrollo de actividades laborales, de educación y el ejercicio de derechos fundamentales, durante la ocurrencia de pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud. De otra parte, se suspendieron hasta el 30 de mayo de 2020 los periodos de pago de las contraprestaciones que efectúan los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, los concesionarios, los operadores postales y los titulares de permisos para el uso de recursos escasos al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y se dispuso que la Comisión de Regulación de Comunicaciones y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en lo de su competencia, expedirán las resoluciones que flexibilizan las obligaciones específicas.

- **Decreto 465 de 2020** *"Por el cual se adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto, y se toman otras determinaciones en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional a causa de la Pandemia COVID-19"*, mediante el cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2.2.3.2.7.2 del Decreto 1076 de 2015 mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19, en el sentido de que las autoridades ambientales competentes deben priorizar y dar trámite inmediato a las

solicitudes de concesión de aguas superficiales y subterráneas presentadas por los municipios, distritos o personas prestadoras de servicio público domiciliario de acueducto, según corresponda, destinadas a los servicios de acueductos urbanos y rurales. Se adicionó un párrafo transitorio al artículo 2.2.3.2.8.4 *ibidem*, prorrogando de manera automática, y únicamente por el tiempo que dure la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus - Covid-19, las concesiones de agua otorgadas a los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto que estén próximas a vencer o que se venzan mientras se mantenga la declaratoria la emergencia sanitaria. Se adicionó un párrafo transitorio al artículo 2.2.3.2.9.6 del Decreto 1076 de 2015 rediciendo en una tercera parte los términos previstos para el trámite de las concesiones de agua superficiales. Se adicionó el artículo 2.2.3.2.16.23 Transitorio a la Sección 16 del Capítulo 2 del Título 3, Parte II del Decreto 1067 de 2015, el cual permite adelantar, sin permiso, las actividades de prospección y exploración de las aguas subterráneas, mientras se mantenga la declaratoria emergencia sanitaria por causa del Covid-19 por parte del Ministerio de Salud y Protección Social. Se adicionó al artículo 2.2.9.6.1.7 del Decreto 1067 de 2015 unos párrafos transitorios, a fin de aplicar a los prestadores de servicio público domiciliario de acueducto la tarifa mínima; y que la Agencia de Desarrollo Rural pueda permitir a los municipios aprovechar el agua almacenada en los distritos de riego de Rancherías, Triángulo del Tolima y Tesalia-Paicol. Se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2.2.9.7.4.1 *ibidem*, disponiendo que a los prestadores de servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado se les aplicará un gravamen mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria. Así mismo, se adicionó un párrafo transitorio a los artículos 2.2.9.6.1.14 y 2.2.9.7.5.7, 2.2.6.2.3.1, dando la posibilidad de realizar la entrega de las facturas de cobro de la tasa por utilización de agua de la vigencia 2019 dentro de los cuatro meses siguientes a la finalización de la emergencia sanitaria, así como la suscripción de acuerdos de pagos de acumularse las tasas de los años 2019 y 2020, y se le permite a las autoridades ambientales competentes autorizar a otros gestores de

residuos peligrosos para que gestión residuos con riesgo biológico o infeccioso, en el evento que la cantidad esos residuos generados por el Covid-19 se acerque a la máxima capacidad instalada.

De conformidad con lo anterior, si bien el artículo vigésimo cuarto -parcial- no reproduce textualmente los contenidos normativos que componen los Decretos Nos. 458, 461, 464 y 465 de 2020 del Gobierno Nacional, si manifiesta toda la intención de querer adoptar los mismos, frente a lo cual, se considera que no era necesario que el Decreto 039 del 24 de marzo de 2010 emitido por el Alcalde Municipal de Fosca reprodujera o incorporara cada uno de esos decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional para que éstos tengan eficacia, pues, la vigencia de esas normas, medidas, reglas, procedimientos y/o directrices regulados en ellos no opera por la entrada en vigencia de este decreto reglamentario municipal, sino por los mismos decretos ley que rigen autónomamente.

En esos términos, se declarará la validez de la norma que nos remite a esas fuentes normativa, pues la misma acoge y/o adopta normas legislativas que desarrollan el Estado de Excepción, decretos legislativos que rigen autónomamente.

7.2.2 Proporcionalidad.

Para la Sala, los artículos **décimo quinto** y **vigésimo cuarto** -parcial (solo frente a la adopción de los Decretos Nos. 458, 461, 464 y 465 de 2020 del Gobierno Nacional)- del Decreto No. 039 de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Fosca – Cundinamarca, cumplen con el principio de proporcionalidad, puesto que, en dichas disposiciones el Alcalde Municipal de Fosca – Cundinamarca, en el caso del artículo **décimo quinto** acoge, desarrolla e instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el Derecho en el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, cuyo propósito es limitar las posibilidades de propagación del coronavirus COVID-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, para lo cual, fue necesario flexibilizar la obligación de atención personalizada a las y

los usuarios de las comisarías de familia y establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir la congregación de personas en las dependencias de las comisarías de familia, pero sin afectar la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo.

Por su parte, en lo que respecta al artículo **vigésimo cuarto** – Parcial (solo frente a la adopción de los Decretos Nos. 458, 461, 464 y 465 de 2020 del Gobierno Nacional)- del Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020, se advierte que, éste nos remite a unas normas, medidas, directrices y/o procedimientos ya establecidos y/o previstos en esos precisos decretos legislativos, los que a su vez adoptan una serie de medidas transitorias y excepcionales que buscan atender a la población más vulnerable a raíz de la pandemia, tomar acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta en el Decreto 417 de 2020, así como garantizar la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones (incluidos los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y los servicios postales) y el servicio público domiciliario de acueducto.

Cabe anotar que, con la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se justifica y hace necesario, ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las entidades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y los detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular aquellas que permitan proteger los derechos de los niños, niñas, jóvenes y la familia antes las adversidades que se puedan presentar a raíz del confinamiento obligatorio ordenado para contrarrestar la pandemia del coronavirus, atender a la población más vulnerable, tomar acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como garantizar la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones

y el servicio público domiciliario de acueducto, a fin de mitigar los efectos económicos que está enfrentado el país.

En ese orden, se estima que, los artículos **décimo quinto y vigésimo cuarto** -parcial (solo frente a la adopción de los Decretos Nos. 458, 461, 464 y 465 de 2020 del Gobierno Nacional)- del Decreto No. 039 de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Fosca – Cundinamarca, son proporcionales con los hechos que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción, como también tienen correlación entre los fines buscados y los medios empleados para corregirlos. Pero además, no desborda los decretos legislativos que pretende desarrollar y/o adoptar.

Ahora bien, debe aclarar la Sala que, los efectos de esta sentencia son de cosa juzgada relativa, esto es, solo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB SECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A :

Primero. Se inhibe la Sala de pronunciarse frente a los artículos PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO, OCTAVO, NOVENO, DÉCIMO, DÉCIMO PRIMERO, DÉCIMO SEGUNDO, DÉCIMO TERCERO, DÉCIMO CUARTO, DÉCIMO SEXTO, DÉCIMO SÉPTIMO, DÉCIMO OCTAVO, DÉCIMO NOVENO, VIGÉSIMO, VIGÉSIMO PRIMERO, VIGÉSIMO SEGUNDO, VIGÉSIMO TERCERO, VIGÉSIMO CUARTO – parcial (adopción del Decreto 457 de 2020)-, VIGÉSIMO QUINTO del Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LAS 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 FOSCA CUNDINAMARCA*", proferido por

la Alcaldía Municipal de Fosca–Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Decláranse ajustados a derecho los artículos DÉCIMO QUINTO y VIGÉSIMO CUARTO - parcial (solo frente a la adopción de los Decretos Nos. 458, 461, 464 y 465 de 2020 del Gobierno Nacional)- del Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LAS 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 FOSCA CUNDINAMARCA"*, proferido por la Alcaldía Municipal de Fosca–Cundinamarca, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

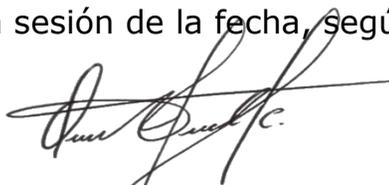
Tercero. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, en los Acuerdos números PCSJA20- 11532 y PCSJA20-11546 del 11 y 25 de abril de 2020 y PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, y las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por conducto de la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica al Alcalde Municipal de Fosca – Cundinamarca y al Procurador 7 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en las dirección electrónica que obra en el proceso.

Cuarto. Publíquese esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público en la sección y enlaces específicos dispuestos para el efecto, lo mismo que en la página electrónica oficial del Municipio de Fosca – Cundinamarca, para lo cual, **requiérase** al Alcalde del Municipio de Fosca – Cundinamarca, para que disponga de la publicación en la página web del municipio.

Quinto. En firme esta providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según acta No.



OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado PONENTE



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
MAGISTRADO



MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
MAGISTRADO