

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Magistrado Ponente: FERNANDO IREGUI CAMELO

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS

|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| <b>Radicado Nro.:</b>           | <b>25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 00312 – 00</b><br><b>25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 00314 – 00</b> |
| <b>Actos sujetos a control</b>  | <b>Decreto 24 de 21 de marzo de 2020</b><br><b>Decreto 26 de 24 de marzo de 2020</b>                 |
| <b>Autoridad que los emitió</b> | <b>Alcalde de Puerto Salgar</b><br><b>(Cundinamarca)</b>   |
| <b>Sentencia No.</b>            | <b>SC3 - 21022791</b>  |

**I. ASUNTO**

De conformidad con los artículos 136, 151 (numeral 14) y 185 de la Ley 1437 de 2011 - C.P.A.C.A., ejerce la Sala de Subsección C, Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el control de legalidad sobre los Decretos 24 y 26 de marzo de 2020, proferidos por el Alcalde de Puerto Salgar (Cundinamarca), de acuerdo con la competencia que le fue atribuida en el artículo 44 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. DE LAS NORMAS SOMETIDAS A CONTROL**

1. El Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades constitucionales especiales conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país, por el término de treinta (30) días calendario, medida que se fundó en la Declaratoria de Emergencia de Salud Pública de importancia Internacional declarada por la Organización Mundial de la Salud – OMS en relación con el brote del denominado Covid-19.

2. Posteriormente, el Presidente de la República expidió el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*, con expreso señalamiento de que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, en contexto de la emergencia sanitaria por causa del

coronavirus COVID-19, debían ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

3. Adicional a lo anterior, mediante el Decreto 420 de 18 de marzo 2020, el Presidente de la República impartió instrucciones a los alcaldes y gobernadores, instrucciones que debían ser tenidas en cuenta por los mandatarios seccionales y locales en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular. Por ejemplo: la prohibición del consumo de bebidas embriagantes y reuniones y aglomeraciones, toque de queda de niños, niñas y adolescentes, y otras en el marco de la emergencia sanitaria decretada.

4. El Alcalde de Puerto Salgar expidió el Decreto 024 del 21 de marzo de 2020, a través del cual declaró la situación de calamidad pública en el municipio, para adelantar acciones en fase preparatoria para la prevención, respuesta y recuperación frente a un posible brote de enfermedad por Covid-19, y dictó otras medidas. Ello con fundamentado en el ejercicio del poder extraordinario de policía en caso de situaciones de emergencia o calamidad, y en cumplimiento de sus responsabilidades de gestión del riesgo, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 1523 de 2012 y 1801 de 2016; en sustento de la declaratoria de Estado de Excepción proferido por el Presidente de la República y en las instrucciones dadas por aquél a los alcaldes y gobernadores.

5. El 24 de marzo de 2020 la referida autoridad expidió el Decreto 026 “*Por el cual se modifica el artículo décimo tercero del Decreto 024 de 2020*” referente al denominado pico y cédula establecido para que los ciudadanos de la jurisdicción de Puerto Salgar (C/marca) pudieran realizar compras y abastecerse de víveres y abarrotes en los horarios establecidos y en acatamiento de determinadas pautas.

6. El señor Alcalde del Municipio de Puerto Salgar, Cundinamarca, remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, copia de los Decretos 024 y 026 de marzo de 2020, para que esta Corporación efectuara el control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994; 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

## 1.2. PRESUPUESTOS Y TRÁMITE

El 21 de marzo de 2020 se asignó al Magistrado Ponente el conocimiento del asunto referente al Decreto 024 de 2020.

Luego, por auto del 31 de marzo de 2020, el Magistrado Luis Gilberto Ortégón Ortégón remitió el Decreto 026 2020, al observar que el mismo se limita a modificar el artículo 13 del Decreto 024 de 2020. Ello, en atención a que el 30 de marzo de 2020, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca determinó que la sustanciación y ponencia del trámite de control inmediato de legalidad de los decretos que modifiquen o adicionen otro, correspondía al magistrado que tuviera a su cargo el conocimiento del decreto considerado principal.

En auto del 2 de abril de 2020 el Ponente dispuso: la acumulación de los procesos Rad. Nos. 2020 – 00312 y 2020 – 00314; avocar conocimiento de los Decretos 24

y 26 de marzo de 2020, proferidos por el Alcalde de Puerto Salgar (C/marca), con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad; ordenó la fijación en lista por el término de cinco días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad de los referidos decretos; corrió traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera concepto; y ordenó comunicar al Alcalde de Puerto Salgar solicitando los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión y las pruebas que pretendiera hacer valer.

Cumplidos los trámites y satisfechos los requisitos sustantivos y procesales de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE), y 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), el Despacho sometió a aprobación de la Sala Plena de esta Corporación el proyecto de control inmediato de legalidad de los Decretos sometido a control.

El artículo 44 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021 adicionó el artículo 185 de la Ley 1437 de 2001, en cuanto a que en los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictaría la sentencia. Examinada la anterior disposición, la Sala Plena de esta Corporación, en sesión virtual del 1° de febrero de 2021 acordó que los proyectos de controles inmediatos de legalidad que estaban pendientes de estudio y aprobación se someterían a la discusión de la Salas de Subsección, las cuales emitirían la Sentencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 2080 de 2020.

### **1.3. TEXTO DE LOS DECRETOS 024 Y 026 DE LA ALCALDÍA DE PUERTO SALGAR (CUNDINAMARCA)**

En esta oportunidad se ha sometido a control de legalidad los Decretos 024 del 21 de marzo de 2020, *“POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE PUERTO SALGAR CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS Y DE ORDEN PUBLICO”*; y 026 del 24 de marzo de 2020 *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO DECIMO TERCERO DEL DECRETO 024 DE 2020”*.

Las consideraciones expuestas en el Decreto 024 de 2020 que declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Puerto Salgar fueron las siguientes:

*“Que en el mes de diciembre de 2019, la Organización Mundial de Salud -OMS- informó sobre la ocurrencia de casos de Infección Respiratoria Aguda Grave (IRAG) causada por un brote de enfermedad por coronavirus (Coronavirus Disease 2019, - COVID-19) en Wuhan (China).*

(...)

*Que el 11 de marzo del año en curso, la Organización Mundial de la Salud, ante la situación epidemiológica por el nuevo coronavirus, declaró la Pandemia Global.*

*Que como medida preventiva y en reacción a la declaratoria de pandemia del Coronavirus (Covid 19) realizada por la OMS así como la de emergencia sanitaria realizada mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 por el Ministro de Salud*

*y Protección Social, mediante Decreto 137 del 12 de marzo de 2020, se declaró la alerta amarilla en el departamento de Cundinamarca.*

*Que aun cuando se han adoptado las acciones nacionales y departamentales requeridas para hacerle frente a esta situación de salud pública, se requiere fortalecer las mismas con el fin de prevenir un contagio generalizado y mitigar los efectos de la COVID-19 en el momento que haga presencia en el Departamento.*

*Que al tenor de lo dispuesto por el artículo 2º de la Constitución Política de Colombia 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 los artículos 12, 13, 57, 58 y 65 de la ley 1523 del 24 de abril 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 y desastres y se dictan otras disposiciones comillas, establecen:*

*(...)*

*Que de acuerdo a lo anterior, como la declaratoria de situación de calamidad pública puede efectuarse cuando los bienes jurídicos de las personas, tales como la vida, la integridad personal y la salud coma se encuentren en peligro; y que al materializarse el riesgo dichos bienes jurídicos, en todo el territorio del municipio de Puerto Salgar o en parte considerable del mismo coma sean afectados de manera desfavorable y grave.*

*Que una vez declarada la alerta amarilla en el municipio de Puerto Salgar, Cundinamarca, se procedió a activar los protocolos de la Unidad de Gestión del riesgo municipal.*

*Que en el país se tienen confirmados 196 casos de COVID- 19 al 21 de marzo de 2020, de los cuales 82 se presentan en la ciudad de Bogotá, 7 en el departamento de Cundinamarca, 3 en el departamento del Tolima y 4 en el departamento de Caldas coma este último con un posible caso en el municipio de la Dorada, los anteriores con cercanía al municipio de Puerto Salgar Cundinamarca.*

*Qué analizada la situación por el comité de gestión del riesgo municipal se tomó por unanimidad tomar la decisión de declarar la situación de calamidad pública.*

*Que conforme los artículos citados de la Ley 1523 de 2012, especialmente su artículo 65, el cual establece que declarada una situación de calamidad pública se aplica un régimen normativo especial que contempla disposiciones excepcionales en materia de contratos, control fiscal de recursos, adquisición y expropiación, ocupación temporal y demolición de inmuebles, imposición de servidumbres, solución de conflictos, moratoria o de refinanciación de deudas, incentivos de diverso orden para la rehabilitación coma la reconstrucción y el desarrollo, administración y destinación de donaciones y autorización, control, vigilancia e inversión de bienes donados. También se dará aplicación por parte de las autoridades competentes a lo dispuesto en el tema de trámite aplicable a las importaciones de las donaciones destinadas a los damnificados de situaciones de Calamidad Pública. Entre otras medidas tendientes a superar o conjurar la situación de Calamidad Pública.*

*Que conforme a las declaraciones de la Organización Mundial de la Salud, el país se enfrenta una emergencia en salud pública de nivel internacional (pandemia), y ante el riesgo existente por COVID-19, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012 y, atendiendo el concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, se considera necesario tomar las medidas urgentes para prepararse ante la inminencia de la materialización del riesgo en la jurisdicción del departamento, ese sentido prevenir control y controlar la extensión de los efectos de la presencia del virus y mitigar la alteración grave de las condiciones normales de vida de la población que se encuentra en el territorio.*

*Que mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 el gobierno Nacional declaro el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus-COVID19.*

*(...)*

*Que mediante Decreto No. 140 de 2020 el Gobernador de Cundinamarca declaró la situación de calamidad pública en el departamento de Cundinamarca y se dictaron otras disposiciones.*

*Que el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en sus artículos 14 y 202 dispone:*

*(...)*

*Que mediante la Ley 136 de 1994 con sus respectivas modificaciones otorgan facultad de policía y de aseguramiento del orden público a los alcaldes:*

*(...)*

*Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 420 de 2020 expidió la norma "por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19"*

Ahora, como órdenes específicas del **Decreto 024 de 2020** el Alcalde de Puerto Salgar decretó:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** *Declarar la situación de CALAMIDAD PUBLICA en el municipio de Puerto Salgar - Cundinamarca, conforme la parte considerativa del presente Decreto, para adelantar acciones en fase de preparativos para la prevención, respuesta y recuperación frente a un posible brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19).*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Conforme lo determina el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, en asocio con la Secretaria de Hacienda y Finanzas Publicas, la Secretaria de Desarrollo Económico y Social, la Secretaria General y de Gobierno y la Oficina Asesora de Planeación, elaborara el PLAN DE ACCION ESPECIFICO para la prevención, respuesta y recuperación, que permitan la atención de los efectos adversos y propagación que ocasione un posible ingreso del brote de enfermedad por Corona Virus (COVID-19) en Colombia, el cual será de obligatorio cumplimiento para la jurisdicción de Puerto Salgar, Cundinamarca.*

**PARAGRAFO:** *El plan de acción específico, integrara acciones requeridas, las fuentes de recursos y las entidades responsables de su ejecución, para atender en sus diferentes fases de manera efectiva la emergencia de salud Pública. Lo anterior en armonía con el concepto de seguridad territorial.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Será de aplicación en el territorio del Municipio de Puerto Salgar, Cundinamarca el régimen normativo especial para las situaciones de calamidad pública contemplado en los artículos 65 y siguientes de la Ley 1523 de 2012 y demás disposiciones concordantes*

**ARTÍCULO CUARTO:** *Para los efectos del presente Decreto se entenderán como personas damnificadas, aquellas que han sufrido grave daño directamente asociado al brote de la enfermedad por coronavirus (COVID19) en el territorio municipal, por afectación en su salud o muerte de algún integrante del núcleo familiar.*

**PARAGRAFO:** *Para el registro de personas damnificadas se tendrán en cuenta los parámetros señalados en las normas nacionales y departamentales.*

**ARTÍCULO QUINTO:** *Para efectos del presente Decreto se entenderán como personas afectadas, aquellas que sufren efectos adversos indirectos o secundarios, asociados al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en el territorio municipal, como deficiencias en la prestación de servicios públicos, en el normal desarrollo del comercio o en el trabajo, así como por aislamiento temporal de la población, entre otros. Son personas diferentes a damnificados.*

**ARTÍCULO SEXTO:** *El gobierno municipal de requerirse realizara los traslados presupuestales necesarios para atender la situación de calamidad pública, desde el fondo municipal de gestión del riesgo de desastres y desde los presupuestos de las entidades del sector central y descentralizado de la administración pública.*

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** *Prohibir manera permanente la circulación de parrillero en la jurisdicción del municipio de Puerto Salgar- Cundinamarca desde el 24 de marzo hasta el 13 de abril de 2020.*

**ARTÍCULO OCTAVO:** *Prohibir de manera permanente la circulación de vehículos automotores con más de una (01) persona en la jurisdicción de Puerto Salgar- Cundinamarca desde el 24 de marzo hasta el 13 de abril de 2020.*

**ARTÍCULO NOVENO:** *Declarar el toque de queda permanente para menores de dieciocho (18) años en la jurisdicción del municipio de Puerto Salgar- Cundinamarca desde el 24 de marzo hasta el 13 de abril de 2020.*

**ARTÍCULO DÉCIMO:** *Prohibir la estadía de personas en antejardines, aceras o andenes en toda la jurisdicción del municipio de Puerto Salgar- Cundinamarca desde el 24 de marzo hasta el 13 de abril de 2020.*

**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO:** *Toda persona proveniente de otros municipios del país o del exterior que ingrese al municipio de Puerto Salgar Cundinamarca a partir de la expedición del presente Decreto no podrá salir de su residencia por el término de catorce (14) días.*

**PARÁGRAFO:** *Para la adquisición de productos de primera necesidad, tales como víveres, abarrotos o productos farmacéuticos este deberá solicitarlo por medio de los*

*canales virtuales de los establecimientos de comercio ubicados en el municipio de Puerto Salgar, Cundinamarca*

**ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO:** *Quedará prohibido el tránsito de más de una (1) persona en naves motoras y no motoras coma por la ribera del río Magdalena que colinde con la jurisdicción del municipio de Puerto Salgar, Cundinamarca.*

**ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO:** *los ciudadanos residentes en la jurisdicción de puerto salgar Cundinamarca podrán realizar comprar y abastecerse de víveres y abarrotes en los siguientes horarios bajo las siguientes pautas:*

**Lunes:** *personas cuyas cédula estén terminadas en uno y dos de 7 de la am a 1 pm*

**Martes** *personas cuyas cédula estén terminadas en 3 y 4 de 7 de la am a 1 pm*

**Miércoles:** *personas cuyas cédulas Hola estén terminadas en 5 y 6 de 7 de la am a 1 pm*

**Jueves:** *personas cuyas cédulas estén terminadas en 7 y 8 de 7 de la am a 1 pm*

**Viernes:** *persona cuyas células estén terminadas en 9 y 10 de 7 de la am a 1 pm*

**Sábados:** *personas provenientes de las zonas rurales del municipio de Puerto Salgar - Cundinamarca*

**Domingo:** *personas provenientes de la zona rurales del municipio de Puerto Salgar - Cundinamarca*

**PARÁGRAFO PRIMERO:** *Sólo se permitirá el ingreso de una (1) persona por núcleo familiar a establecimientos de Comercio ubicados en la jurisdicción de Puerto Salgar, Cundinamarca. Se exhorta a utilizar domicilios.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** *Para el ingreso al establecimiento de Comercio los ciudadanos deben aportar cédula y ser verificada por los funcionarios del establecimiento.*

**PARÁGRAFO TERCERO:** *Los establecimientos de Comercio solo permitirán compras por el valor máximo de trescientos mil (300.000) pesos M/CTE por persona.*

**PARÁGRAFO CUARTO:** *Los establecimientos de Comercio sólo permitirán compras de máximo cuatro (4) artículos por referencia.*

**ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO (SIC):** *El no acatamiento de las medidas contempladas en los artículos 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, y 13º acarrea las sanciones policivas contempladas en la Ley 1801 de 2016 y las sanciones penales pertinentes.*

**PARÁGRAFO:** *En caso de presentarse situaciones que impliquen una justificación a la violación de los artículos 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º y 13º la misma deberá ser probada ante la autoridad respectiva en el procedimiento administrativo - sancionatorio pertinente. En la aplicación de las sanciones se tendrán en cuenta las excepciones propuestas por los decretos departamentales sobre la materia (Decreto 153 de 2020).*

**ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO:** *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, en todo lo que no tenga efectos especiales, y por el término de tres (03) meses prorrogables por el mismo, una vez evaluado el plan de acción específico y previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de desastres.*

**PARÁGRAFO PRIMERO:** *Conforme al artículo 64 de la Ley 1523 2012, el alcalde cumplido el término de 3 meses, decretara el retorno a la normalidad o en su defecto prorrogará hasta por el mismo término coma la situación de calamidad pública,*

*previsto con previo concepto favorable es del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.*

**ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO:** *El presente decreto modifica todos los que sean contrarios [...].*

Por su parte, como fundamentos de la competencia y justificación para su expedición, en el Decreto **026 de 24 de marzo de 2020** fueron expuestos inicialmente los mismos artículos 14 y 202 del Código de Convivencia y Seguridad y 91 de la Ley 136 de 1994, y además:

*“(..)*

*Que mediante 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 sus artículos 1° y 2° se dispuso:*

**Artículo 1. Aislamiento.** *Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la república de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.,) 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 circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.*

**Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento.** *Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y ordenes 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.”*

*Por su parte el gobernador de Cundinamarca expidió los Decreto 137 del 12 de marzo y 140 del 16 de marzo de 2020 mediante los cuales se declaró la alerta amarilla y situación de calamidad pública en el departamento de Cundinamarca, Decreto No. 153 del 19 de marzo de 2020 “Por el cual se restringe transitoriamente la movilidad de personas para la contención del Coronavirus (COVID-19) en el departamento de Cundinamarca “y su modificatorio Decreto 157 de marzo 22 de 2020 en tanto restringe el derecho a la circulación de los habitantes del territorio de Cundinamarca en atención a las facultades de policía atribuidas a los gobernadores por vía constitucional y legal.*

*Que el alcalde municipal de Puerto Salgar- Cundinamarca mediante Decretos 019 de 2020, 020 de 2020, 021 de 2020, 024 de 2020 y 025 de 2020 desarrollo una serie de medidas administrativas y de policía para la prevención, mitigación y atención de la pandemia por coronavirus (COVID -19) en el municipio de Puerto Salgar.*

*Que el municipio de la Dorada, Caldas, vecino del municipio de Puerto Salgar desarrollo unos horarios y pautas para la compra de víveres y abastecimientos de las personas en dicha jurisdicción, por lo tanto se hace necesario articular las normatividades que limitan la circulación de personas en aras de salvaguardar la vida, salud e integridad de las personas del municipio de Puerto Salgar- Cundinamarca en razón a la mayor plataforma comercial y de servicios que posee el municipio vecino de la Dorada, Caldas.*

En consecuencia, decretó:

*“[...] **ARTÍCULO PRIMERO:** Modificar el artículo décimo tercero (13) del Decreto 024 de 24 de marzo de 2020, el cual quedara así:*

*Los ciudadanos de la jurisdicción de Puerto Salgar, Cundinamarca, podrán realizar compras y abastecerse de víveres y abarrotes en los siguientes horarios y bajo las siguientes pautas:*

**LUNES** : personas cuyas cédulas estén terminadas en 0 Y 1 desde las 7 a.m. a la 1.p.m.

**MARTES** : personas cuyas cédulas estén terminadas en 4 y 5 desde las 7 a.m. a la 1 p.m.

**MIÉRCOLES** : personas cuyas cédulas estén terminadas en 8 Y 9 desde las 7 a.m. a la 1.p.m.

**JUEVES** : personas cuyas cédulas estén terminadas en 2 Y 3 desde las 7 a.m. a la 1.p.m.

**VIERNES** : personas cuyas cédulas estén terminadas en 6 Y 7 desde las 7 a.m. a la 1.p.m.

**SÁBADO** : personas provenientes de las zonas rurales del municipio de Puerto Salgar- Cundinamarca desde las 7 a.m. a la 1.p.m.

**DOMINGO** : personas provenientes de las zonas rurales del municipio de Puerto Salgar- Cundinamarca desde las 7 a.m. a la 1.p.m.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** solo se permitirá el ingreso de una (1) persona por núcleo familiar a establecimientos de comercio ubicados en la jurisdicción de Puerto Salgar- Cundinamarca. Se exhorta a utilizar domicilios.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** para el ingreso al establecimiento de comercio los ciudadanos deben portar cédula y ser verificada por los funcionarios del establecimiento.

**PARÁGRAFO TERCERO:** los establecimientos de comercio solo permitirán compras por el valor máximo de trescientos mil (300.000) pesos M/CTE por persona.

**PARÁGRAFO CUARTO:** los establecimientos de comercio solo permitirán compras de máximo cuatro (04) artículos por referencia.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** en todo lo demás el Decreto 024 del 21 de marzo de 2020 seguirá igual [...].”

## **2. INTERVENCIÓN DEL ALCALDE DE PUERTO SALGAR**

Explicó que los Decretos 024 y 026 de 2020 tuvieron como fundamento legal inicial el Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional y los Decretos Departamentales 137 y 140 de 2020 mediante los cuales se declaró la alerta amarilla y la situación de calamidad pública en el departamento, encaminados a generar las herramientas administrativas necesarias para la contención, manejo y respuesta a la crisis generada por el Covid-19.

Refirió que, al haberse adoptado las acciones nacionales y departamentales para hacerle frente a la situación de salud pública, era necesario el fortalecimiento de las mismas con el fin de prevenir un contagio generalizado y mitigar los efectos del Covid-19 en el momento que hiciera presencia en el municipio.

Indicó que en ejercicio de las disposiciones contenidas en el artículo 2 de la Constitución Política y los artículos 12, 13, 57, 58 y 65 de la Ley 1523 del 24 de abril de 2012, se investió a las autoridades territoriales de las competencias necesarias para proteger a todas las personas residentes en el país, 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; y con fundamento en ello se declaró la alerta amarilla en el Municipio de Puerto Salgar, activando los protocolos de la Unidad del Gestión del Riesgo municipal y una vez analizada la situación por el Comité se tomó por unanimidad la decisión de declarar la situación de calamidad pública en su territorio.

Agregó que las normas que expidió tuvieron en cuenta que mediante el Decreto 420 de 2020 el Gobierno Nacional impartió instrucciones para expedir disposiciones en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia, como también que los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y la Ley 136 de 1994, le otorgaron a los alcaldes municipales competencia extraordinaria de policía, ante la situación de emergencia y calamidad. Por lo anterior, afirmó que estaba facultado para ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones o actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas entre otras, y restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos, en el territorio que comprende su municipalidad.

En consecuencia, solicitó declarar los Decretos 024 y 026 de 2020 ajustados a la legalidad.

### **3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

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

En lo específico a los actos sujetos al control inmediato de legalidad, manifestó que estos no reúnen las exigencias normativas para tales propósitos. En concreto, afirmó que los Decretos 024 y 026 de la alcaldía de Puerto Salgar, no fueron expedidos con el fin de desarrollar decretos legislativos dictados por el Presidente de la República dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020.

A juicio del Agente del Ministerio Público, los actos sujetos a control cumplen en principio con algunos de los parámetros fijados por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, esto es:

*“(i) Se trata de un acto de contenido general: Las decisiones adoptadas por el municipio de Puerto Salgar mediante los decretos 024 y 026 de 2020, son generales y abstractas, en la medida en que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular, ni se ocupan de alguna específica, y únicamente en ellas se declaró la situación de calamidad pública en el municipio, con los efectos normativos que ello implica; se autorizó al alcalde para realizar los traslados presupuestales necesarios para atender la calamidad pública desde el fondo municipal de gestión del riesgo de desastres y desde los presupuestos de las entidades del sector central y descentralizado; se prohibió la circulación con parrillero y la circulación de vehículos con más de una persona; se declaró el toque de queda para menores de 18 años; se restringió la compra de víveres y abarrotes a unos horarios específicos por número de cédula y el ingreso de una sola persona por núcleo familiar, así como una limitación al valor de las compras y al número de productos por referencia.*

*(ii) Los Decretos fueron dictados en ejercicio de la función administrativa, como quiera que se expidieron por el Alcalde Municipal de Puerto Salgar en ejercicio de las facultades administrativas para la gestión y prevención del riesgo y de las funciones policía con las que cuenta para el mantenimiento del orden público, situación que sería predicable de la regulación contenida en el artículo 6 del Decreto.*

*(iii) Sin embargo, no cumple con el estimado que con el acto se desarrolle uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción. Para el Agente del Ministerio Público las decisiones objeto de control no cumplen este requisito de suma importancia, necesaria para efectos del control inmediato de legalidad, pues, finalmente, es esta condición la que le otorga sentido al mecanismo, pues para la procedencia del medio de control previsto en el artículo 136 del CPACA, es necesario que el acto de carácter general se dictado en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en el estado de excepción”.*

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

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

Para el Ministerio Público, no puede señalarse que actos diferentes a los decretos legislativos tengan vocación de desarrollar el decreto declaratorio del estado de

excepción, pues existe una clara reserva constitucional para tales efectos en cabeza del Presidente de la República y resultaría desacertado afirmar que un acto general, expedido por una autoridad territorial, goza de la virtualidad suficiente para “desarrollar” el decreto declaratorio de un estado de emergencia, en tanto es competencia exclusiva y privativa del Presidente de la República.

Resaltó que el simple hecho de aludir a un decreto declaratorio de un estado de emergencia en la parte considerativa de un acto general expedido por una autoridad territorial o de compartir una causa común o similar en su expedición, no supone desarrollo del decreto declarativo pues ni material, ni jurídicamente sería posible, en tanto el mecanismo constitucional establecido para dichos fines es la expedición de un decreto legislativo, un desarrollo en contrario supondría una evidente nulidad por carencia absoluta de competencia.

Para el caso concreto, advirtió el Ministerio Público que para la expedición de los decretos 024 y 026 de 2020, no se desarrolló ningún decreto legislativo expedido por el Presidente de la República como consecuencia de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional efectuada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Pues desde el punto de vista puramente formal, en los decretos en estudio no se alude a ninguno de los 72 decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional para desarrollar el Estado de Emergencia, y materialmente tampoco se observa que sus determinaciones desarrollen alguno de ellos, pues en ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República se crearon o modificaron leyes relativas a la gestión del riesgo de desastres o al manejo del orden público.

Concluyó indicando que las órdenes impartidas en los decretos se sustentaron, principalmente, en las Leyes 136 de 1994, 1523 de 2012 y 1801 de 2016, las que, se reitera, no fueron objeto de suspensión o modificación por cuenta de los decretos legislativos expedidos y contrario a desarrollar el Estado de Emergencia desarrollan las funciones de policía asignadas a los alcaldes municipales.

## **II. PRESUPUESTOS PROCESALES**

### **2.1. COMPETENCIA**

De conformidad con el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021, en los Tribunales Administrativos corresponde a la Sala de Subsección ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueron dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

En este caso particular, son los Decretos 24 y 26 de marzo de 2020, proferidos por el Alcalde de Puerto Salgar (Cundinamarca), actos de carácter general proferidos con fundamento en la función administrativa de la autoridad municipal durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno en todo el territorio Nacional.

El municipio de Puerto Salgar es uno de los municipios del Departamento de Cundinamarca donde ejerce jurisdicción el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por consecuencia, este Tribunal es competente para ejercer el control inmediato de legalidad del acto remitido por esa entidad territorial.

## **2.2. PROBLEMAS JURÍDICOS**

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

- a) ¿Los Decretos municipales 024 y 026 de 2020, expedidos por el Alcalde de Puerto Salgar, corresponden formal y materialmente a actos susceptibles de control inmediato de legalidad, de conformidad con los presupuestos que establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011?

En caso de que los aludidos Decretos superen el denominado “test de procedencia”, la Sala deberá entonces abordar la siguiente cuestión:

- b) ¿Los Decretos municipales 024 y 026 de 2020 se ajustan a los contenidos normativos de los decretos legislativos que desarrollan o de los decretos nacionales que le sirven de fundamento, expedidos en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEESE) decretada por el Gobierno Nacional por medio del Decreto Legislativo No 417 de 2020?

## **2.3. TESIS**

Es improcedente el control inmediato de legalidad respecto de los Decretos Municipales Nos. 024 y 026 de 2020, proferidos por el Alcalde de Puerto Salgar (Cundinamarca), por haber sido expedidos en ejercicio de atribuciones ordinarias propias de orden constitucional y legal.

Particularmente, vale la pena aclarar que el artículo sexto del Decreto No. 024 de 2020, que permite al Alcalde Local realizar los traslados presupuestales requeridos para atender a las necesidades que impone la atención del estado de calamidad pública originado en la pandemia COVID-19, no puede entenderse como un desarrollo del Decreto Legislativo 512 del 2020, que autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, porque este último fue expedido **posteriormente** y en sede de legalidad no es permitida la convalidación de actos por la expedición de otros actos futuros.

## **III. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

### **3.1. EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, FUNDAMENTOS**

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

### **3.1.1. Fundamentos Constitucionales**

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

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

El numeral 2 del precitado artículo 214, expresa que *“No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten serán proporcionales a la gravedad de los hechos”*. El numeral 3, *ibidem*, también advierte que durante los estados de excepción, **“No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado”** (énfasis agregado).

Dicho lo anterior, se tiene que el Presidente de la República puede declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando sobrevengan hechos *“que perturben o amenacen perturbar n forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico dl país, o que constituyen grave calamidad pública...”*. Esta declaratoria por períodos de hasta treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa en el año calendario y por medio de esta declaración, el Presidente podrá, con la firma de todos sus ministros, *“dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”*.

Por su parte el Legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el precitado art. 214 Constitucional, expidió la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, la cual será objeto de revisión en el acápite siguiente.

### **3.1.2. Consagración y desarrollo legal del control de legalidad sobre las normas del estado de excepción**

Como se dijo, el Congreso adoptó la Ley 137 de 1994, por medio de la cual se regulan los estados de excepción en Colombia. Tal precepto contiene numerosas reglas, condiciones y requisitos que se deben aplicar o derivan de la declaratoria de los estados especiales tratados.

Una mención especial amerita el artículo 12. Esta norma supone dos cosas de importancia mayúscula: i) la suspensión de leyes incompatibles con los estados de excepción debe hacerse de manera expresa por medio de decreto legislativo de

estado de excepción; ii) dicho decreto debe expresar las razones específicas, claras y suficientes por las cuales se estima que las disposiciones legales que se suspenden son incompatibles con el estado de excepción.

Igualmente, la Ley 137 de 1994 consagró en su artículo 20 el mecanismo especial de control inmediato de legalidad de los actos dictados al amparo del estado de excepción, como desarrollo de los decretos legislativos correspondientes.

El artículo 20 reseñado dispone:

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

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

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

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

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

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

En relación con las características del control inmediato de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado ha definido las siguientes<sup>1</sup>:

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

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 de dicho ordenamiento, 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 que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 137 del CPACA), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general. De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 135 *ibídem* o 241-7 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la

---

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

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

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

La Sala evaluará si se cumplen los presupuestos de procedencia del CIL respecto de los Decretos 024 y 026 de 2020.

#### **3.2.1. Naturaleza de los actos examinados**

##### **a) Carácter del acto examinado**

La revisión de las decisiones adoptadas por el municipio de Puerto Salgar mediante los Decretos 024 y 026 de 2020, conducen a determinar que son de **carácter general y abstracto**, pues están dirigidas al grupo poblacional que habita en la jurisdicción territorial de dicho municipio, y no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular, ni se ocupa de alguna situación específica.

Se tiene entonces que en los referidos decretos se declaró la situación de calamidad pública en el municipio, con sus consecuentes efectos normativos; se autorizaron los traslados presupuestales necesarios para atender la calamidad pública desde el fondo municipal de gestión del riesgo de desastres y los presupuestos de las entidades del sector central y descentralizado; se prohibió la circulación con parrillero y la circulación de vehículos con más de una persona; se declaró el toque de queda para menores de 18 años; se restringió la compra de víveres y abarrotes a unos horarios específicos por número de cédula y el ingreso de una sola persona por núcleo familiar, así como una limitación al valor de las compras y al número de productos por referencia.

En consecuencia, está claro qué se trata de actos de carácter general y abstracto, cuestión preliminar para determinar si son pasibles de control por la vía del artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

##### **b) Fueron dictados en ejercicio de la función administrativa:**

A nivel local, la función administrativa se encuentra a cargo de los municipios, los que, conforme con la Constitución Política (artículo 331), son entendidos como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y que, por su cercanía con la comunidad, es la que se encuentra en la mejor posición para identificar y satisfacer las necesidades de la población. Igualmente, la función administrativa está a cargo del alcalde quien ostenta la calidad de representante legal del municipio (artículo 314, C.P.) y, en consecuencia, es el director de la acción administrativa a nivel local (artículo 315 *Ibidem*).

El municipio es definido como “*entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado*”, y en tal virtud, “*le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el*

*mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”. El jefe de la administración local es el alcalde “elegido popularmente por períodos institucionales de cuatro (4) años” (art. 314 C.P.), funcionario a quien le compete “Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante” (art. 317-2 C.P.).*

A juicio de la Sala, se trata de medidas dictadas en desarrollo de funciones administrativas por el alcalde en condición de jefe de la administración local, con lo cual, se cumple el segundo supuesto de procedencia.

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

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

El Decreto municipal 024 fue proferido el 21 de marzo, y el Decreto 026 fue expedido el 24 de marzo de 2020, es decir, durante la vigencia del estado de excepción constitucional, de manera que, por este aspecto, se trataría de medidas que admitirían ser sometidas a control inmediato de legalidad, si se satisfacen los demás presupuestos exigidos por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 de la Ley 1437 de 2011.

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

Por medio del Decreto 24 de 2020, el Alcalde municipal declaró la situación de calamidad pública “para adelantar acciones en fase de preparativos para la prevención, respuesta y recuperación frente a un posible brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19)”.

d.i.) Fundamentos legales de los decretos analizados

El fundamento o justificación inicial del Decreto municipal 024 es la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por medio del cual el Ministerio de Salud declaró la Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional a causa de la pandemia originada en el virus COVID-19.

A renglón seguido, el Decreto municipal enuncia *in extenso* como soportes principales de las medidas a adoptar, los artículos 12, 13, 57, 58 y 65 de la Ley 1523 de 2012, por medio de 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.

El artículo 12 reconoce que los gobernadores y alcaldes son los “*conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción*”. El artículo 14 reconoce que el alcalde, como jefe de la administración local, representa al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio, y en tal virtud, es “*el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción*”. El art. 57, *Ibidem*, autoriza a los alcaldes para declarar la situación de calamidad pública, el art. 58, define lo que se debe entender por calamidad, y el art. 65, *ibid.*, dispone que una vez declarada la situación de desastre o calamidad, se pueden adoptar normas y establecer medidas especiales, entre otras materias, sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad. Se entiende que estas disposiciones “especiales” dentro del sistema las adopta el Gobierno Nacional y las autoridades locales deben implementarlas en su jurisdicción, en desarrollo de sus propias competencias generales y especiales en materia de gestión del riesgo.

Otro soporte legal importante de las medidas adoptadas por el alcalde en su Decreto 024 es la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Convivencia y Seguridad, que en sus artículos 14 y 212 confieren poderes extraordinarios para la prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, y una competencia extraordinaria de policía ante situaciones de emergencia y calamidad.

Ente otras medidas, el artículo 202 precitado, faculta a los alcaldes para adoptar las siguientes:

***Artículo 202. Competencia extraordinaria de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad.*** *Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:*

(...)

2. *Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.*

3. *Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.*

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

(...)

12. *Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.*

(Subrayas de la Sala).

De igual forma, el Alcalde cita como fundamento del Decreto revisado las disposiciones de la Ley 136 de 1994, normas que integran el conocido como Estatuto del Régimen Municipal, que confieren facultades especiales en materia de policía y de aseguramiento del orden público.

En materia concreta de orden público, son variadas las funciones y competencias que este ordenamiento reconoce al alcalde, específicamente por virtud del artículo 91, literal b), que se transcribe a continuación:

**Artículo 91. Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Funciones.** *Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

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

(...)

**B) En relación con el orden público:**

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

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

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

b) *Decretar el toque de queda;*

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

*Ver el Decreto Nacional 1740 de 2017.*

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

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

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

4. *Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.*

De otro lado, el Decreto 024 cita como otro de sus fundamentos el Decreto Nacional 420 de 2020, pero se trata de un Decreto dictado por el Presidente como máxima autoridad administrativa y de Policía, y supremo director del orden público, conforme lo establecen los artículos 189 - 4, 296, 303 y 315 de la Constitución Política, de manera que no se trata de un decreto con fuerza material de ley dictado en desarrollo del Estado de Emergencia. La pretensión del Decreto Nacional fue dictar instrucciones a ser tenidas en cuenta por los gobernadores y alcaldes **en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público** en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre este particular.

Según esto, el Decreto 420 de 2020 no es uno de estos decretos legislativos destinados a “*conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*” (art. 215, C.P.).

Lo anterior, por lo que se refiere a los fundamentos normativos del Decreto examinado. En seguida se efectuará una revisión preliminar de los contenidos normativos propiamente dichos de los decretos examinados.

d.ii.) Contenidos normativos de los Decretos municipales 024 y 026

En cuanto a su contenido material, el artículo 1º, declara la situación de calamidad pública, el artículo 2º anuncia la elaboración de un plan de acción específico para la prevención, respuesta y recuperación para la atención de la emergencia y evitar la propagación del virus, el artículo 3º enuncia que será de aplicación en Puerto Salgar el cuerpo normativo de la Ley 1523; los artículos 4º y 5º establecen unas definiciones operativas de personas “damnificadas” y de personas “afectadas”; y el artículo 6º contiene una autorización para que el alcalde realice traslados presupuestales necesarios para atender la situación de calamidad pública, desde el fondo municipal de gestión del riesgo de desastres y desde los presupuestos de las entidades del sector central y descentralizado de la administración municipal, medida que será objeto de un estudio más detenido en este fallo.

Las anteriores medidas se inscriben en el ámbito de actuación propio de los alcaldes municipales como conductores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en su jurisdicción territorial, con las competencias necesarias para garantizar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el municipio, y como responsable de la implementación de los procesos para la reducción del riesgo y manejo de desastres, de conformidad con la Ley 1523 de 2012.

En relación con las medidas propiamente policivas, el Decreto señala que estarán vigentes del 24 de marzo al 13 de abril de 2020. Los artículos 7 (prohibición de circular en moto con parrilleros), 8 (prohibición de circular con más de una persona

en vehículos automotores), 9 (declarar toque de queda para menores de 18 años), 10 (prohibir la estadía de personas en antejardines, aceras o andenes), 11 (prohibición de salir del municipio durante 14 días para quienes lleguen de otros municipios o del exterior, y recomendación de hacer compras por canales virtuales), 12 (prohibición de circular naves motoras y no motoras con más de una persona por el río Magdalena), 13 (restricciones a la circulación con base en el último dígito de la cédula), 13 [*en el decreto hay 2 artículos con el número 13*] (anuncio de que el no acatamiento de las normas generará sanciones de orden policivo o penal, según corresponda), 14 (vigencia de las medidas especiales por tres meses), y 15 (el decreto modifica todos los que le sean contrarios) del Decreto 024 de 2020, y el artículo 1 del Decreto 026 de 2020, que modificó el artículo 13 del primero, el alcalde municipal regula aspectos relacionados con el mantenimiento del orden público, sustentados, tanto en la propia Ley 1523 de 2012, como en la Ley 1801 de 2016, Código de Seguridad y Convivencia, y en la Ley 136 de 1994, "*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*", y en el numeral 1 y el subliteral b) del numeral 2 del literal B), y el párrafo 1 del artículo 91 de la Ley , modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en virtud de los cuales, los alcaldes tienen la función de conservar el orden público de conformidad con la ley y las instrucciones impartidas por el presidente y el gobernador.

Según lo expuesto, los alcaldes cuentan con la facultad para restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos, decretar el toque de queda y restringir o prohibir el consumo de bebidas embriagantes. En el mismo sentido, conforme con los numerales 4 y 5 del artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, los alcaldes cuentan con la facultad de ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas, así como para ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

De esta revisión prima facie, tal como lo observa el agente del Ministerio Público, lo que se advierte es que el decreto en cuestión no corresponde a una norma de desarrollo de alguno de los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional relacionados con el estado de excepción de que trata el Decreto 417 de 2020. Es cierto que el Decreto municipal cita éste último Decreto Nacional, pero simplemente como referencia para **la comprobación de la situación de hecho que respalda a nivel local la declaratoria de situación de calamidad pública**, pero, más allá de esto, las declaraciones, medidas y demás desarrollos que adopta el Decreto municipal se inscriben en el ámbito de las atribuciones ordinarias propias de los alcaldes en el marco de la multicitada Ley 1523/12, principalmente, y de las leyes 136 de 1994 y 1801 de 2016.

Ahora bien, lo previsto en el artículo 6° del Decreto 024 de 2020 amerita una consideración adicional, puesto que la medida allí prevista es de carácter presupuestal; dicha disposición establece:

**ARTÍCULO SEXTO:** *El gobierno municipal de requerirse realizará los traslados presupuestales necesarios para atender la situación de calamidad pública, desde el fondo municipal de gestión del riesgo de desastres y desde los presupuestos de las entidades del sector central y descentralizado de la administración pública.*

Al respecto de los movimientos presupuestales por parte de las autoridades locales, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo No. 512 del 2 de abril de 2020, que consagra facultades para el manejo presupuestal en los siguientes términos:

**Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal.**

*Facúltese los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender a ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.*

**Artículo 2. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto Legislativo solo podrán ejercerse durante el término que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.** (Subrayas y negrillas de la Sala).

De su lectura, la Sala deduce que materialmente corresponde con lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto 024 de 2020; sin embargo, su expedición fue posterior, por lo que lógicamente este no podía desarrollarlo. A su vez, en sede de control de legalidad no es permitida la convalidación de actos por la expedición de otros actos futuros.

En consecuencia, el artículo 6° del Decreto 24 de 2020 no desarrolla un Decreto Legislativo expedido en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por lo que debe entenderse que fue dictado en ejercicio de facultades ordinarias y el examen de su legalidad procede a través de los mecanismos de igual naturaleza y no del control inmediato de legalidad, restringido a las medidas de carácter general, dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, según lo establece el artículo 136 del C.P.A.C.A.

En suma, es improcedente el control inmediato de legalidad respecto de los Decretos Municipales Nos. 024 y 026 de 2020, proferidos por el Alcalde de Puerto Salgar (Cundinamarca), por haber sido expedidos en ejercicio de atribuciones ordinarias propias de orden constitucional y legal, y no desarrollar los decretos legislativos dictados en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN “C”**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO:** **DECLARAR IMPROCEDENTE** el Control Inmediato de Legalidad de los Decretos Nos. 024 del 21 de marzo, “*POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE PUERTO SALGAR CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS Y DE ORDEN PÚBLICO*”; y 026 del 24 de marzo de 2020, “*POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO DEL DECRETO 024 DE 2020*” proferidos por el Alcalde de Puerto Salgar – Cundinamarca, de acuerdo con las consideraciones expuestas.

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

**CUARTO:** Por la Secretaría de la Subsección “C” de la Sección Tercera de este Tribunal, y con el apoyo del ingeniero de soporte, **PUBLICAR** esta providencia en la página web de la rama judicial en la sección denominada “Medidas COVID19”, o en la plataforma autorizada para tales efectos.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**  
(Aprobado en sesión de Sala No. 9)

*(Firmado electrónicamente a través de Plataforma SAMAI)*

**FERNANDO IREGUI CAMELO**  
**Magistrado**

**JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**  
**Magistrado**

**MARIA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**  
**Magistrada**

J.B.