

REPÚBLICA DE COLOMBIA
JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Magistrado ponente: Luis Gilberto Ortegón Ortegón

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil veinte (2020)

Naturaleza : Control inmediato de legalidad
Autoridad Expedidora : Alcalde del municipio de Villeta
Radicación : 25000231500020200088200 y 25000231500020200128600
Objeto de control : Decretos 041 del 13 de abril y 045 del 23 de abril de 2020
Actuación : Sentencia procesos acumulados

Cumplido el procedimiento contemplado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a proferir sentencia, en desarrollo del control inmediato de legalidad de los Decretos 041 del 13 de abril y 045 del 23 de abril de 2020, expedidos por el alcalde del municipio de Villeta.

I. ANTECEDENTES

Según reparto del 16 de abril de 2020 y providencia del 30 de abril de 2020 (recibido el 8 de mayo de 2020, remitido por la magistrada Olga Cecilia Henao Marín) al despacho del magistrado ponente le correspondió asumir el conocimiento del control inmediato de legalidad de los Decretos 041 del 13 de abril de 2020 *«Por medio del cual se establecen medidas transitorias para garantizar el orden público durante el aislamiento preventivo obligatorio tendientes a prevenir la propagación del COVID 19 en el Municipio de Villeta»* y 045 del 23 de abril de 2020 *«Por el cual se modifica el Decreto 041 del 13 de abril de 2020 en el que se establecen medidas transitorias para garantizar el orden público durante el aislamiento preventivo obligatorio tendiente a prevenir la propagación del Covid-19 en el municipio de Villeta en el sentido de aclarar la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio»*.

En autos del 17 de abril y 11 de mayo de 2020, el Despacho sustanciador avocó conocimiento del trámite relacionado con el control inmediato de legalidad de los citados actos administrativos; en dichas providencias se ordenó: i) impartir a la presente actuación, el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011; ii) acumular el expediente 25000-2315-000-

2020-01286-00 en el que se estudia la legalidad del Decreto 045 del 23 de abril de 2020, al proceso 25000231500020200088200 en el que se examina la legalidad del Decreto 041 del 13 de abril de 2020; iii) fijar un aviso en la página web de la rama judicial sobre la existencia de este proceso por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de los actos administrativos; iv) invitar a las universidades y demás expertos en las materias relacionadas con este control de legalidad a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo; v) requerir al alcalde del municipio de Villeta o a quien haga sus veces, para que en el término de diez (10) días allegue al plenario los antecedentes administrativos relacionados con la expedición de los Decretos 041 y 045 de abril de 2020 y que se encuentren en su poder vi) que vencido el término de fijación en lista y probatorio, se pasara el asunto al Ministerio Público delegado, para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera el concepto de rigor; vii) comunicar inmediatamente a través del correo electrónico la iniciación de los presentes asuntos al alcalde del municipio de Villeta, al gobernador del departamento de Cundinamarca y al Ministerio de Salud y Protección Social, para que, si a bien lo tienen, se pronuncien al respecto; viii) publicar en la página web de la Alcaldía de Villeta y el Departamento de Cundinamarca, las actuaciones relativas al estudio de legalidad de los Decretos 041 y 045 de abril de 2020; ix) notificar personalmente a través del correo electrónico al agente del ministerio público, adjuntando copia de los decretos objeto de control; y x) precisar las cuentas de correo electrónico a través de las cuales se tramitarían estas actuaciones.

Vencido los anteriores términos, el 10 de junio de 2020 ingresaron los procesos de la referencia al despacho del magistrado ponente para sentencia, conforme a las previsiones dispuestas en el numeral 6° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

II. INTERVENCIONES

Conforme con lo previsto en los numerales 3°, 4° y 6° de la parte resolutive del auto de 17 de abril de 2020 y numerales 5°, 6° y 8° de la providencia del 11 de mayo de la misma anualidad, en virtud de los cuales se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad de los Decretos 041 y 045 de abril de 2020, se presentaron las siguientes intervenciones:

Ministerio Público. - En criterio de esa agencia estatal, no es viable acometer el estudio de los Decretos 041 y 045 de abril de 2020, ya que los mismos no son susceptibles del control inmediato de legalidad.

Expuso que al revisar el contenido de los Decretos 041 y 045 de 2020, proferidos por el alcalde del municipio de Villeta, que cumplen las medidas establecidas en el Decreto 531 de 2020, modificado por el Decreto 536 de la misma anualidad, en lo concerniente con el aislamiento preventivo obligatorio, sus excepciones y la prohibición de consumir bebidas embriagantes, evidenció que estos no desarrollan los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, dado que sus determinaciones no se derivan de una medida legislativa propia del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica sino del ejercicio de facultades ordinarias del representante legal de esa entidad territorial, las cuales emitió en el marco de la emergencia sanitaria decretada a nivel nacional.

Resaltó que la situación de emergencia sanitaria que causó el COVID-19 es anterior a la expedición del Decreto Legislativo N° 417 de 17 de marzo de 2020, que declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política. Explicó que los Decretos municipales 041 y 045 de 2020 se expidieron conforme a atribuciones constitucionales y legales, conferidas en el numeral 2° del artículo 315 de la Constitución Política; los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía; el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, **«normativa permanente, preexistente al estado de excepción que se decretó por el COVID-19 y que corresponde al ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales del presidente de la República como autoridad administrativa no legislativa, en ejercicio de la función de policía que le fue conferida para mantener el orden público».**

Ministerio del interior.- En relación con los decretos sometidos a control señaló que estos no cumplen integralmente con las directrices establecidas por el gobierno nacional, pues se requiere que de manera especial, guarde coherencia, proporcionalidad y conexidad con el reciente decreto presidencial, garantizando plenamente el desarrollo de la medida de aislamiento preventivo, estableciendo de forma expresa las garantías para su realización o excepciones al derecho a la circulación en los casos y actividades permitidos para preservar el derecho a la vida y la salud en conexidad con la supervivencia.

III. CONSIDERACIONES

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca no observa ninguna causal de nulidad que pueda afectar el proceso de control inmediato de legalidad, por lo cual entra a decidir el fondo del asunto:

Competencia Tribunal. - La Constitución Política, en el artículo 215¹ determina en qué eventos puede declararse el estado de emergencia. Dicho artículo autoriza al presidente de la República para que declare el estado de emergencia, en el momento en que se presenten circunstancias diferentes a las previstas en los artículos 212 y 213 de esa disposición, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Los artículos 20 de la Ley 137 de 1994² y 136 de la Ley 1437 de 2011³ explican la competencia para conocer del medio de control inmediato de legalidad y su trámite oficioso. En esos términos, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para revisar y ejercer el correspondiente control de legalidad respecto a los decretos o normas reglamentarias en general, expedidas por las entidades territoriales de Cundinamarca, proferidos para conjurar un estado de emergencia.

Sobre el particular, el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011⁴ asignó a los Tribunales Administrativos la competencia en única instancia.

En este sentido, como quiera que los decretos objeto del control inmediato de legalidad, fueron proferidos por el alcalde del municipio de Villeta, la competencia para conocer del presente asunto incumbe a esta Colegiatura.

¹ «Artículo 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 que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. [...]».

² «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».

³ «Artículo 136. 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».

⁴ «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.».

Problema jurídico- Corresponde a la Sala Plena de esta Corporación estudiar la legalidad integral de los Decretos 041 y 045 de 13 y 23 de abril de 2020, expedidos por el alcalde del municipio de Villeta, en virtud de los cuales se tomaron determinaciones de aislamiento preventivo obligatorio entre el 13 y el 27 de abril de 2020, sus excepciones y la prohibición de consumir bebidas embriagantes, a fin de verificar si estos se ajustan a la normatividad que regula el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica» decretado por el presidente de la República mediante el Decreto 417 de 2020 y sus decretos reglamentarios.

Tesis de la Sala. - En el asunto sometido a estudio la Sala Plena de esta Corporación declarará que los Decretos 041 y 045 de 13 y 23 de abril de 2020, no son susceptibles del control inmediato de legalidad, por cuanto los mismos fueron expedidos en virtud de normas ordinarias preexistentes y no en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020 o los decretos que lo reglamentan, de conformidad con las razones que se pasan a explicar.

Para desatar el problema planteado la Sala estudiará los siguientes ítems i) medio de control inmediato de legalidad; ii) estados de excepción; iii) antecedentes de los actos administrativos objeto de control; iv) caso concreto a) Decretos 041 y 045 de 13 y 23 de abril de 2020, expedidos por el alcalde del municipio de Villeta; b) contenido normativo de los actos sometidos a control inmediato de legalidad; c) instrumentos que orientan el juicio de legalidad de los actos objeto de control inmediato de legalidad (autonomía, control oficioso, e integralidad) d) el control inmediato de legalidad sobre los actos de las autoridades territoriales; y v) conclusiones de la Sala.

i) **Medio de control inmediato de legalidad.** – Es el medio de control previsto en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Ley 1437 de 2011 como un mecanismo de control constitucional y legal sobre los decretos expedidos por el gobierno en desarrollo de decretos legislativos, producto de la declaratoria de los estados de excepción. Dichas normativas establecieron la competencia del control inmediato de legalidad en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dependiendo del lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales el Tribunal Administrativo o si emanaren de autoridades nacionales sería el Consejo de Estado.

Del contenido de los artículos 20⁵ de la Ley 137 de 1994, y 136⁶ y 185⁷ de la Ley 1437 de 2011 en armonía con las diferentes providencias adoptadas por esta jurisdicción, se desprende que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad: i) debe tratarse de un acto de contenido general; ii) que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y iii) que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

En reciente providencia del Consejo de Estado ⁸ se resumieron las principales características del medio de control inmediato de legalidad, así:

«Con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se pueden compendiar las características esenciales de este medio de control de la siguiente manera: (i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos que se adopten en desarrollo de los estados de excepción. Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia del covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las

⁵«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.»

⁶«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.»

⁷ «Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere precedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.»

⁸ Consejo de Estado, consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez, auto del veintiuno (21) de abril de dos mil veinte (2020); referencia: control inmediato de legalidad; radicación: 11001-03-15-000-2020-01158-00

autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad. (ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos. (iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición. (iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso. (v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad. (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta. Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas. (vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos. (viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato. [...] ».

En esta providencia se dejaron claras las características más relevantes del medio de control de legalidad, como que recae sobre medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa, su control integral, su carácter jurisdiccional inmediato, automático y oficioso, la competencia de conformidad con la autoridad que lo expide, los efectos de cosa juzgada relativa, causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, entre otras peculiaridades que lo diferencian de los demás medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011.

ii) Estados de excepción. -

El profesor Karl Loewenstein⁹ manifestó en relación con el significado del estado de excepción que este «[...] régimen de excepción significa la sustitución temporal de la técnica que distribuye el poder entre varios detentadores dotados de mutuos controles por la concentración consciente del poder en las manos del detentador gubernamental, así como la suspensión de los normales controles interórganos de la asamblea frente al ejecutivo durante la duración del periodo de excepción».

Es decir, que durante el estado de excepción se da una sustitución temporal del poder que se distribuye en varias autoridades. Dicho instrumento fue creado para afrontar situaciones de crisis en momentos de anormalidad, tal como se expuso en el libro Estados de Excepción y su Control Judicial en Colombia¹⁰

«El régimen de excepción es un instrumento del cual goza el Ejecutivo para afrontar situaciones de crisis en momentos de anormalidad y procurar su restablecimiento, a través de medidas extraordinarias que pueden incluso suspender las leyes ordinarias que le sean incompatibles.

Dicho régimen está previsto en los sistemas democráticos y contemplado en la constitución, como ocurre en el caso de latinoamericano, consagrado fundamentalmente para mantener la paz y las condiciones de normalidad y la defensa de las instituciones; en ocasiones termina desdibujado para favorecer un estado de cosas, en desmedro de los derechos y garantías constitucionales y las funciones normales atribuidas a cada una de las ramas del Poder Público especialmente las del Legislativo [...]

En síntesis después de la expedición de la Carta de 1991, en varias oportunidades se ha utilizado la figura del estado de excepción, siendo mayor el número referido a la emergencia económica social, mientras que la conmoción interior se ha expedido hasta el año 2010 en seis oportunidades en cinco de las cuales ha sido prorrogada hasta por dos periodos. El estado de guerra exterior aun no se ha estrenado y esperamos que nunca se llegue a declarar»

Así las cosas, se tiene que los estados de excepción fueron creados como una facultad especial del Poder Ejecutivo para atender situaciones de dificultad que no puedan ser atendidas por la legislación ordinaria, quedando revestido para conjurar las situaciones de crisis originada en cualquiera de las tres modalidades de excepción y procurar el restablecimiento de la normalidad e impedir la extensión de sus efectos.

Los estados de excepción en nuestro ordenamiento jurídico se encuentran regulados en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994.

⁹ Loewenstein, Karl Teoría de la Constitución. Editorial Ariel, Barcelona, 1979, pags. 284 y ss.

¹⁰ Autor: Luis Gilberto Ortigón Ortigón, año publicación: 2010, título del libro: los Estados de Excepción y su Control Judicial en Colombia, Bogotá D.C. Colombia, Editorial: ciencia y derecho

Ahora, en cuanto al estado de emergencia económica, social y ecológica que ocupa la atención de la Sala, se precisa que es uno de los estados de excepción previstos en la Constitución Política de 1991, que declara el presidente de la República en virtud de lo establecido en el artículo 215¹¹ *ibidem*.

El efecto principal de esta declaratoria del estado de emergencia consiste en que el presidente de la República puede dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En el caso puntual objeto de estudio se tiene que el presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, en el que declaró el «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*», al considerar que las autoridades estatales no cuentan con las atribuciones suficientes para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Es importante clarificar que los decretos con fuerza de ley, que podrá expedir el presidente de la República durante 30 días (prorrogables hasta por dos periodos adicionales de 30 días cada uno) son disposiciones que tienen la misma jerarquía normativa que aquéllas que expide el legislador ordinario.

2.1 Controles a los estados de excepción. - El Constituyente de 1991, al establecer un nuevo régimen de estados de excepción, partió de la idea que ni siquiera en situaciones de

¹¹ «Artículo 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 que constituyan grave calamidad pública, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por periodos 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.»

anormalidad institucional le asisten facultades ilimitadas al Ejecutivo. En esa medida, la configuración de los límites debe ir acompañado de un sistema eficaz de controles destinados a garantizarlos. Pueden señalarse tres (3) tipos de controles i) político, ii) constitucional y iii) legal.

i) **Político**¹²: *«En lo que tiene que ver con el principio democrático, parte del control político que tienen los estados de excepción, el Congreso conserva todas sus funciones. En este sentido es al Congreso de la República a quien compete examinar por razones de conveniencia y oportunidad los decretos declarativos, es decir, los que expida el Gobierno Nacional para declarar o establecer el estado de emergencia.»*

ii) **Constitucional**¹³: *«La Corte Constitucional es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, los «decretos legislativos» que expida el Gobierno nacional en desarrollo de un «estado de emergencia». Sin embargo, a partir de la sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional también ha venido asumiendo el control, tanto formal como material, no solo de los decretos legislativos que se dictan al abrigo de las facultades extraordinarias atribuidas al ejecutivo en los estados de excepción, sino que también, de los decretos declaratorios, que son los que declaran la situación de emergencia.»*

iii) **Legalidad**¹⁴: *«El Consejo de Estado es el competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, «las medidas de carácter general que sean dictadas [por las autoridades del orden nacional] en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los regímenes de excepción, serán revisados, enjuiciados y controlados de manera inmediata, por el tribunal administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que los expida.»*

iii) Antecedentes del acto administrativo objeto de control. - El 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

12, 13 y 14 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala especial de Decisión Número 10, sentencia del 11 de mayo de 2020, consejera ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente 11001-03-15-000-2020-00944-00, control inmediato de legalidad

El 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social, dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - Covid-19 en el territorio nacional.

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad Covid-19 como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró *«la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020»*, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del Covid-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar el contagio, todo de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015¹⁵.

Posteriormente, el presidente de la República, por medio del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el *«Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario»*, que adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir la propagación del Covid-19, y sus efectos negativos.

iv) Caso concreto

a) Decreto N° 000041 del 13 de abril de 2020 *«Por el cual se establecen medidas transitorias para garantizar el orden público durante el aislamiento preventivo obligatorio tendientes a prevenir la propagación del covid-19 en el municipio de Villeta»* mediante el cual:

«El alcalde municipal de Villeta, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales especialmente las conferidas en el artículo 315, numeral 2, de la Constitución Política; Ley 1801 de 2016 artículos 14 y 202 -Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; Ley 136 de 1994; Ley 1551 de 2012

¹⁵ **«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 [...]»

CONSIDERANDO: [...]

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar el asilamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del municipio de Villeta, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y en estricto cumplimiento del Decreto Nacional 531 del 8 de abril de 2020, modificado por el Decreto Nacional 536 de abril 11 de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO. Permitir la circulación de **UNA SOLA PERSONA MAYOR DE EDAD Y MENOR DE 70 AÑOS**, por núcleo familiar en el municipio de Villeta, en el horario de **6:00 AM a 3:00 PM DE LUNES A VIERNES**, y los días **SÁBADOS** en el horario de **5:00 AM a 4:00 PM**, para realizar exclusivamente las actividades de:

1. Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, implementos de aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
2. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.

PARÁGRAFO: El día domingo ningún ciudadano debe estar fuera de la casa, solo se permitirá la circulación de aquellos casos autorizados por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Nacional 531 del 08 de Abril de 2020, en cuanto a los puntos anteriores que se encuentran también contemplados en el Artículo 3 del citado decreto; Dicha adquisición se podrá realizar a través del servicio a domicilio o plataforma, que serán garantizado por los establecimientos comerciales del municipio. Y en cuanto al desplazamiento a servicios bancarios, financieros, etc., estos no operan el día domingo.

ARTÍCULO TERCERO. Adoptar la medida de **PICO Y CÉDULA** a partir del día lunes 13 de abril en el municipio de Villeta, para que de acuerdo con el artículo segundo de este decreto, una sola persona por núcleo familiar pueda realizar las actividades descritas previamente, dos días a la semana en el **horario de 6:00 AM A 3:00 PM**, de lunes a viernes y, sábados de **5:00 AM A 4:00 PM**, teniendo en cuenta el último dígito de su número de cédula de ciudadanía, así:

DÍA DE LA SEMANA PERMITIDO	ÚLTIMO DÍGITO DE LA CÉDULA DE CIUDADANÍA	HORARIO
LUNES	0	6:00 AM a 10:30 AM
LUNES	1	10:30 AM a 3:00 PM
MARTES	2	6:00 AM a 10:30 AM
MARTES	3	10:30 AM a 3:00 PM
MIÉRCOLES	4	6:00 AM a 10:30 AM
MIÉRCOLES	5	10:30 AM a 3:00 PM
JUEVES	6	6:00 AM a 10:30 AM
JUEVES	7	10:30 AM a 3:00 PM
VIERNES	8	6:00 AM a 10:30 AM
VIERNES	9	11:00 AM a 3:00 PM
SÁBADO	1,3,5,7,9	5:00 AM a 10:30 AM
SÁBADO	0,2,4,6,8	10:30 AM a 4:00 PM
DOMINGO	Solo servicios por plataforma y a domicilio	Servicios por plataforma y a domicilio

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

PARÁGRAFO 2: los establecimientos que brindan atención de bienes de primera necesidad a través de los servicios a domicilio: “alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población, y de la comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos” no tendrán restricción de horario para la prestación del servicio.

PARÁGRAFO 3: los propietarios y/o conductores de los vehículos que se utilicen para la prestación de los servicios a domicilio no tendrán ningún tipo de restricción por pico y cédula señalados en el presente decreto, siempre y cuando cuenten con el respectivo carnet o documento que los acredite como funcionarios del establecimiento comercial que presta el servicio. Así mismo el establecimiento deberá remitir a la estación de policía la relación del personal vinculado y que se encuentra autorizado para realizar servicio domiciliario, esto dentro de las 48 horas siguientes a la expedición del presente decreto. La alcaldía municipal podrá verificar en cualquier momento la correcta prestación de los servicios a domicilio que ofrecen los establecimientos comerciales y corroborar la observancia de las normas de quienes prestan este servicio. También verificar las medidas internas de los establecimientos comerciales en cuanto a la aplicación de los protocolos de protección y aseo desde el momento del ingreso al establecimiento y durante la permanencia en estos.

PARÁGRAFO 4: Los servicios de farmacias o droguerías que se encuentran contemplados dentro de los bienes y productos de primera necesidad operarán en el mismo horario de los demás establecimientos de comercio autorizados por el Gobierno Nacional y aquellos que cuentan con servicio a domicilio podrán prestar su servicio durante las 24 horas del día.

ARTÍCULO CUARTO. Exhortar a los establecimientos de comercio proveedores de bienes y servicios de primera necesidad descrito en el artículo primero de este decreto, para que permitan el ingreso a las instalaciones **ÚNICAMENTE** a los ciudadanos que presenten su documento de identidad en original y que den cumplimiento a la medida de **“PICO Y CÉDULA”**

ARTÍCULO QUINTO. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto darán lugar a:

Las medidas correctivas a que haya lugar y las establecidas en el artículo 35 y demás aplicables de la Ley 1801 de 2016 “Pr la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

PARÁGRAFO: teniendo en cuenta que los establecimientos de comercio prestadores de los bienes y servicios de primera necesidad, serán los garantes de la aplicación de la medida de **“PICO Y CÉDULA”**, están en la obligación de verificar su cumplimiento dentro de su establecimiento so pena de aplicación de las medidas correctivas contempladas.

ARTÍCULO SEXTO. Se prohíbe a los comerciantes la especulación en el precio de los productos que comercialicen, so pena de imponer sanciones contempladas en la **Ley 1801 de 2016** “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, y de denunciarlos conforme lo dispone el artículo 298 de la **Ley 599 de 2000** “Por la cual se expide el Código Penal Colombiano”, así:

“El productor, fabricante o distribuidor mayorista que ponga en venta artículo o género oficialmente considerado de primera necesidad a precios superiores a los fijados por autoridad competente, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa de veintiséis puntos sesenta y seis (26.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena de cinco (5) a diez (10) años de prisión y multa de cuarenta (40) a mil (1.000) salarios mínimos mensuales vigentes, cuando se trate de medicamento o dispositivo médico”.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Se restringe el tránsito de vehículos automotores particulares en el municipio de Villeta con acompañante, con excepción de aquellos cuyos servicios se encuentren acreditados de conformidad con las excepciones señaladas en el artículo 3 del Decreto Nacional 531 del 08 de Abril de 2020.

ARTÍCULO OCTAVO. Se restringe el ingreso de vehículos y personal al municipio de Villeta que provenga de otros municipios y que no se encuentre contemplado dentro de las excepciones descritas en el Artículo 3 del Decreto 531 de 2020.

Respecto de las excepciones que se señalan a continuación: (...) “19. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse. 20. 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. (...) 28. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía. (...) 33. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.” Todo el personal que pretenda desarrollar dichas actividades y provenga fuera del municipio debe estar debidamente acreditado e identificado por la empresa prestadora del servicio y deberá comunicar con un mínimo 24 horas de antelación y por escrito a la Administración Municipal a través de cualquiera de sus canales oficiales, para la respectiva verificación y aprobación de la información suministrada: Nombre completo, número de identificación, número de celular, correo electrónico, lugar de residencia, lugar de procedencia, lugar de ubicación dentro del municipio, tiempo aproximado de estadía de dicho personal, tipo de actividades a realizar (nuevos suministros, proyectos de inversión, expansión de redes, atención de emergencias, facturación y reparto de facturas, mantenimiento preventivo y/o correctivo, repotenciación, entre otras), además de certificar y garantizar el estricto cumplimiento de los protocolos de bioseguridad que establece el Ministerio de Salud y Protección

Social para el control de la pandemia Conoravirus COVID-19. Lo anterior en aras de mantener un estricto control de las medidas de prevención, y mitigación de la propagación del CIVID-19 adoptadas por las entidades del orden nacional y territorial.

PARÁGRAFO: Que de conformidad con las recomendaciones señaladas por la OMS así como por el Ministerio de Salud la mejor forma de prevenir el contagio y la propagación del COVID-19 es mediante el distanciamiento social, se recuerda mantener la distancia mínima de 2 metros entre trabajadores y la prohibición de concentración de personas.

ARTÍCULO NOVENO. Se garantiza el servicio individual de transporte público tipo taxi las 24 horas del día teniendo en cuenta las disposiciones impartidas por el Gobierno Nacional específicamente lo señalado en el "Artículo 6 del Decreto 482 de 2020: durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el asilamiento preventivo obligatorio, se permite operar el servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi que sólo podrá ofrecerse vía telefónica o a través de las plataformas tecnológicas". En cuanto a los cuidados para evitar la propagación del Covid-19, y coadyuvar en la mitigación del virus, siempre se deberá hacer el uso de tapabocas, tanto por parte del conductor como del pasajero; igualmente deben garantizarse las medidas de desinfección de los vehículos por parte de las empresas prestadoras del servicio.

PARÁGRAFO: Queda totalmente prohibida la circulación de motos con parrillero dentro de la jurisdicción del municipio de Villeta durante las 24 horas del día. Se exceptúa de estas medidas las autoridades municipales: funcionarios y/o contratistas de la Administración Municipal; personal prestador de los servicios de salud; miembros de la Fuerza Pública; Ejército Nacional; persona de Cuerpo de Bomberos y la Defensa Civil; y quienes por razones del servicio apoyen las labores de mitigación de la propagación del Covid – 19.

ARTÍCULO DÉCIMO. Prorrogar todas las medidas policivas, preventivas y complementarias adoptadas municipalmente en el Decreto N° 033 del 16 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Villeta Cundinamarca, hasta que cese el aislamiento preventivo obligatorio a nivel nacional, conforme a las órdenes del Presidente de la República.

PARÁGRAFO: De conformidad con lo anterior mantener el **TOQUE DE QUEDA** adoptado en el Decreto 033 de 16 de marzo de 2020 desde las **9:00 PM** hasta las **5:00 AM**, y en el caso de niños, niñas y adolescentes adoptarlo de manera permanente y hasta que el Gobierno Nacional levante la emergencia sanitaria.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. Oficiar a la Policía Nacional, a los Agentes de Tránsito, a las Fuerzas Armadas y demás Organizaciones de Seguridad del Municipio de Villeta, con el fin de que se garantice el cumplimiento de las órdenes y medias (sic) aquí impartidas.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. Las medidas adoptadas mediante este decreto se aplicarán a partir del día lunes 13 de abril de 2020, y hasta que cese el aislamiento preventivo obligatorio a nivel nacional, conforme a las órdenes del Presidente de la República.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.» [sic toda la cita].*

a. a) Decreto N° 000045 del 23 de abril de 2020 «*Por el cual se modifica el Decreto 041 del 13 de abril de 2020 en el que se establecen medidas transitorias para garantizar el orden público durante el aislamiento preventivo obligatorio tendientes a prevenir la propagación del covid-19 en el municipio de Villeta*» en el que:

«El alcalde municipal de Villeta, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales especialmente las conferidas en el artículo 315, numeral 2, de la Constitución Política; Ley 1801 de 2016 artículos 14 y 202 -Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; Ley 136 de 1994; y Ley 1551 de 2012 y de conformidad con el Decreto Nacional 531 del 8 de abril de 2020.

CONSIDERANDO: [...]

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: ADICIONAR *al Decreto 041 del 13 de abril de 2020, la “PORHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES”; queda prohibido el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio de la circunscripción del municipio de Villeta, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020. Dicha medida podrá ser ampliada de conformidad con las directrices del orden nacional.*

PARÁGRAFO: *El expendio de bebidas embriagantes se encuentra autorizado de conformidad con el Decreto Nacional 531 de 2020.*

ARTÍCULO SEGUNDO. *El presente Decreto deroga o modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.*

ARTÍCULO TERCERO. VIGENCIA. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.»*

Los Decretos 041 del 13 de abril y 045 del 23 de abril de 2020, expedidos por el alcalde del municipio de Villeta, objeto del control inmediato de legalidad ordenaron el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del municipio de Villeta, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID – 19 y en estricto cumplimiento del Decreto Nacional 531 del 8 de abril de 2020, modificado por el Decreto 536 de abril 11 de 2020, esto entre otras medidas como toque de queda, pico y cédula, restricción de ingreso de vehículos al municipio, circulación de motos con patrulleros, etc.

b) Contenido normativo del acto sometido a control inmediato de legalidad.-

El artículo 91 de la Ley 136 «Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios» señaló que:

«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:

a) En relación con el Concejo: [...]

b) En relación con el orden público:

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

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

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

b) Decretar el toque de queda;

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

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

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 90 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

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

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

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

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

Los alcaldes podrán presentar ante el Concejo Municipal proyectos de acuerdo en donde se definan las conductas y las sanciones: pedagógicas, de multas, o aquellas otras que estén definidas en el Código de Policía. Por medio de ellas podrá controlar las alteraciones al orden y la convivencia que afecten su jurisdicción.

PARÁGRAFO 1o. La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales.

PARÁGRAFO 2o. Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley 52 de 1990, los alcaldes estarán obligados a informar a la oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio de Interior o quien haga sus veces, los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad, con la especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo;

c) En relación con la Nación, al departamento y a las autoridades jurisdiccionales: [...]

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.

2. Nombrar y remover los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes y directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes,

3. Suprimir o fusionar entidades o dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

Los acuerdos que sobre este particular expida el Concejo, facultarán al alcalde para que ejerza la atribución con miras al cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad definidos por el artículo 209 de la Constitución Política.

4. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Los acuerdos que sobre este particular se expidan podrán facultar al alcalde para que sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función pro t mpore, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política.

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.

6. Ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en las tesorerías municipales y se ejercerá conforme a lo establecido en la Legislación Contencioso-Administrativa y de Procedimiento Civil.

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

8. Apoyar con recursos humanos y materiales el buen funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales.

9. <Numeral INEXEQUIBLE>

10. Ejercer el poder disciplinario respecto de los empleados oficiales bajo su dependencia.

11. Señalar el día o los días en que deba tener lugar el mercado público.

12. Conceder licencias y aceptar renunciaciones a los funcionarios y miembros de las juntas, concejos y demás organismos cuyos nombramientos corresponda al Concejo, cuando este no se encuentre reunido, y nombrar interinamente a quien deba reemplazarlos, excepto en los casos en que esta ley disponga otra cosa.

13. Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, fondos rotatorios y unidades administrativas especiales del municipio.

14. Distribuir los negocios, según su naturaleza, entre las secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

15. Autorizar comisiones a los empleados públicos municipales de carrera administrativa para aceptar, con carácter temporal, cargos de la Nación, de los Departamentos o municipios.

16. *Plantas de Beneficio de Animales Destinados para el Consumo Humano:* La Administración Municipal con el fin de abastecer adecuadamente de carnes a la población deberá utilizar eficientemente los recursos públicos destinados al funcionamiento y prestación del servicio que ofrecen las Plantas de Beneficio de Animales para el Consumo Humano, garantizando su viabilidad desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social en los términos establecidos por las autoridades sanitarias.

Las Administraciones Municipales podrán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el cumplimiento de este artículo.

17. *Plazas de Mercado Públicas:* Las Administraciones Municipales deberán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el adecuado funcionamiento y prestación del servicio de abastecimiento de alimentos a la población que ofrecen las Plazas de Mercado Públicas. Lo anterior para el óptimo desarrollo desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social de las mismas.

18. Solicitar al juez la declaratoria sobre la validez o la revisión de las condiciones económicas de los contratos de concesión que haya celebrado el municipio, cuando a su juicio el objeto verse sobre asuntos que no pueden ser realizadas por particulares, o cuando se trate de la prestación de servicios públicos domiciliarios u otros, motivado por una ecuación contractual que se encuentre desequilibrada en contra del municipio o porque esté afectando en forma grave el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en la Constitución.

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.

PARÁGRAFO. El alcalde que en ejercicio de la función conferida en el numeral 5 de este literal exceda el presupuesto de la vigencia o la capacidad de endeudamiento establecida, incurrirá en falta gravísima.

e) Con relación a la Ciudadanía: [...]

f) Con relación con la Prosperidad Integral de su región: [...]

El artículo 315 de la Constitución Política establece cuales son las atribuciones de los alcaldes, así:

- «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; 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.
4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.
5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.
6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.
8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.
9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

La Ley 1551 de 2012 en su artículo 29 indicó que además de las funciones asignadas por la Constitución Nacional, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las delegadas por el presidente de la República o el gobernador que corresponda; estableció funciones adicionales discriminándolas por categorías, así: i) en relación con el Concejo; ii) en relación con el orden público; iii) en relación con la Nación, al departamento y a las autoridades jurisdiccionales; iv) en relación con la administración municipal; v) con relación a la ciudadanía; vi) con relación con la prosperidad integral de su región; e vii) incorporar en el presupuesto municipal, a través de decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución.

Más adelante, la Ley 1801 del 29 de julio de 2016 «Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana» en sus artículos 14 y 202, dispuso:

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

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

ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas 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.

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

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

Recientemente, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generado a causa del nuevo Covid-19, el presidente de la República expidió el Decreto Ordinario 457 del 22 de marzo de 2020 «Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público», el cual en sus artículos 1 y 2, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia, a partir del 25 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril de 2020, e instó a los gobernadores y alcaldes a que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adoptaran las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de dicha orden, así:

«[...]

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.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 nacional, con las 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 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.

[...]».

Luego, el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 «Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público» derogó el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y 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.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las 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 sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.

Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

[...]

Artículo 4. Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la sanitaria por causa del Coronavirus COVI 19 y actividades permitidas en el anterior.

Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de y exportaciones.

Artículo 5. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender a partir (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020 el transporte doméstico por vía aérea.

Sólo se permitirá el transporte domestico por vía aérea, en los siguientes casos:

- 1. Emergencia humanitaria*
- 2. El transporte de carga y mercancía*
- 3. Caso fortuito o fuerza mayor*

Artículo Prohibición consumo bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores en marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban dentro de su circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios sus competencias constitucionales y alcaldes y prohíban, abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Artículo 7. Garantías para el personal médico y del sector salud. Los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias, velarán para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.

Artículo 8. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.

Artículo 9. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 y deroga el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020. [...].

Posteriormente, se profirió el Decreto 536 del 11 de abril de 2020 «*Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*» el cual decreto:

Artículo 1. Modificación. Modificar el artículo 3 del Decreto 531 del 8 de abril de 2020, en el sentido de eliminar el parágrafo 5.

Artículo 2. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.

Así las cosas, se tiene que en el Decreto 536 de 2020, modificó el artículo 3 del Decreto 531 del 8 de abril de 2020, en el sentido de eliminar el parágrafo 5, el cual establecía que «*Parágrafo 5. Las excepciones contempladas en los numerales 12 y 23, podrán ser desarrolladas, mientras dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y 8:00 p.m.*» y los numerales 12 y 23 disponían:

«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 para entrega a domicilio.

23. 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.»

c) Instrumentos que orientan el juicio de legalidad del acto objeto de control inmediato de legalidad

Con el fin de abordar el juicio de legalidad de los Decretos 041 del 13 de abril y 045 del 23 de abril de 2020, expedidos por el alcalde del municipio de Villeta que ordenaron el aislamiento

preventivo obligatorio de todos los habitantes de ese municipio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID – 19, la Sala luego de examinar la diferente jurisprudencia y doctrina existente en torno al tema objeto de debate, compendiará su estudio en lo que considera los principios que desarrollan las principales características del medio de control inmediato de legalidad así:

1. Autonomía	Independiente del control automático de la Corte Constitucional y del Político del Congreso
2. Control oficioso	Enviado dentro de las 48 horas de su expedición por parte de la autoridad expedidora o la autoridad judicial competente lo aprehenderá de oficio
3. Integralidad	<p><u>3.1 Aspectos de forma</u></p> <p><u>3.2 Aspectos materiales</u></p> <p>3.2.1 Causalidad normativa o conexidad: Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo.</p> <p>3.2.2 Proporcionalidad: Su carácter transitorio y que tan ajustadas y conformes resultaron para la obtención de los fines perseguidos.</p> <p>3.2.3 Necesidad: Que las medidas sean indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración de estado de excepción.</p>

1. Autonomía. - Este control inmediato de legalidad es independiente del que ejerce la Corte Constitucional y el Congreso de la República.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades del orden territorial y nacional en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los regímenes de excepción, esto, dentro del control de legalidad que es independiente del político y constitucional.

2. Control oficioso. - La Alcaldía del municipio de Villeta - Cundinamarca mediante correos electrónicos presentó para el trámite de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, los Decretos 041 del 13 de abril de 2020 «*Por medio*

del cual se establecen medidas transitorias para garantizar el orden público durante el aislamiento preventivo obligatorio tendientes a prevenir la propagación del COVID 19 en el Municipio de Villeta» y 045 del 23 de abril de 2020 «Por el cual se modifica el Decreto 041 del 13 de abril de 2020 en el que se establecen medidas transitorias para garantizar el orden público durante el aislamiento preventivo obligatorio tendiente a prevenir la propagación del Covid-19 en el municipio de Villeta en el sentido de aclarar la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio», los cuales fueron asignados por reparto del 16 de abril de 2020 y providencia del 30 de abril de 2020 (remitido por la magistrada Olga Cecilia Henao Marín), al magistrado ponente. No obstante, de no haber sido remitidos pudo efectuarse su control de manera oficiosa.

3. Integralidad. - El control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por la entidad territorial para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material.

3.1 Aspectos formales

(i) Llevan la firma del alcalde del municipio de Villeta; (ii) fueron motivados con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hizo la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; (iii) contienen los elementos suficientes que permiten su identificación, los números de los actos administrativos, la fecha de la expedición y vigencia, la especificación de las facultades que permiten su expedición por las que se adoptan las medidas que la desarrollan, motivos que guardan correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de este estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron; y iv) se trata de medidas de contenido general, abstractas e impersonales.

Los decretos expedidos por el alcalde del municipio de Villeta que ahora ocupan la atención de la Sala se motivaron entre otros en el Decreto Nro. 417 de 2020 de la declaratoria del estado de excepción, originario de la pandemia del Covid-19 y las medidas necesarias para atenderla.

Todo ello permite concluir que esta Corporación **en principio** es competente para conocer del control inmediato de legalidad de los Decretos 041 del 13 de abril y 045 del 23 de abril de 2020, que ordenaron el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del municipio de Villeta, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, por cuanto estos i) fueron proferidos en vigencia

del primer decreto legislativo expedido por el presidente de la República (Decreto Legislativo 417 de 2020); y ii) se trata de actos administrativos de carácter general que aparentemente pretenden desarrollar un decreto legislativo propio de un estado de excepción, toda vez que el Decreto Legislativo 417 de 16 de marzo de 2020 y los actos sometidos a control judicial, se justifican en la misma motivación que determinó la declaratoria del estado de excepción, que en esencia es la pandemia del COVID-19.

3.2 Aspectos materiales

3.2.1 Causalidad normativa o conexidad. Uno de los principales inconvenientes en el análisis de este presupuesto podría radicar en que los Decretos 041 del 13 de abril y 045 del 23 de abril de 2020, expedidos por el alcalde del municipio de Villeta que ordenaron el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de ese municipio, pese haber incorporado en sus consideraciones el decreto declarativo de la emergencia 417 de 2020, se sustentó en facultades ordinarias, en ejercicio de atribuciones que preexistían.

Adentrándonos al caso concreto se tiene que en el acápite considerativo de los Decretos 041 del 13 de abril y 045 del 23 de abril de 2020, el alcalde del municipio de Villeta se fundó en i) el artículo 315 de la Constitución Política, el cual básicamente desarrolla las atribuciones de los alcaldes; ii) la Ley 1551 de 2012 que indicó que además de las funciones asignadas por la Constitución Nacional, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las delegadas por el presidente de la República o el gobernador, a los alcaldes se les confirió funciones adicionales discriminándolas por categorías, en relación con el orden público, la administración municipal, la ciudadanía, la prosperidad integral de su región entre otros; iii) la Ley 1801 de 2016 «*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*», la cual en los artículos citados en los actos que se estudian regularon el poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad y la competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad; iv) Decreto 531 del 8 de abril de 2020 «*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*» que derogó el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.

En ese orden, se tiene que las medidas adoptadas por el alcalde del municipio de Villeta obedecieron al estado de emergencia sanitaria, situación que fue declarada por el Ministerio de Salud en la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020; con posterioridad el presidente de la República con base en sus facultades ordinarias y como suprema autoridad administrativa emitió entre otros, el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, en virtud del cual se impartieron medidas como el aislamiento preventivo obligatorio entre el 13 y el 27 de abril de 2020 para mantener el orden público.

Ahora, en cuanto al contenido del Decreto 531 del 8 de abril de 2020 modificado por el Decreto 536 del mismo mes y anualidad, se precisa que dicho decreto estuvo motivado en los artículos 24, 44, 45, 46, 49, 95, 189, 296, 303 y 315 de la Constitución Política; 91 de la Ley 136 de 1994; 29 de la Ley 1551 de 2012; 6, 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016; Decreto 457 de 2020 y Resoluciones 385 y 464 de 2020, normativa que en su gran mayoría preexistía a la declaratoria del estado de excepción y que corresponde al ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales del presidente de la República como autoridad administrativa y no legislativa, en ejercicio de la función de policía que le fue conferida para mantener el orden público.

En tal virtud, si bien a través de los Decretos 041 y 045 de 2020 se adoptaron algunas medidas para la prevención y contención del coronavirus COVID-19 en el municipio de Villeta, lo cierto es que tal declaratoria no fue el desarrollo de los decretos proferidos por el gobierno nacional a través de los cuales se decretó y desarrolló el estado de emergencia dispuesto a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, sino que como quedó visto, se sustentó en normas ordinarias que confieren competencias a los alcaldes para tales efectos. Como muestra de lo anterior se citan algunos apartes del Decreto 041 de 2020, en el que se dispuso:

«Que a pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional así como el departamental y local se observa que la propagación del Coronavirus COVID-19 continúa, y dado que en ausencia de medidas farmacológicas como la vacuna y los medicamentos antivirales los cuales no se encuentran disponibles para este evento toda vez que previamente deberán surtir estrictos protocolos de eficacia y seguridad antes de poder utilizarlas masivamente, son las medidas no farmacológicas las que tienen mayor costo-efectividad, Esas medidas incluyen la higiene respiratoria, el distanciamiento social, autoaislamiento voluntario y la cuarentena, medidas que en concepto del Ministerio de Salud y Protección Social se deben mantener hasta tanto la evaluación del riesgo indique que la situación permite retornar de manera paulatina y con seguimiento de las autoridades a la cotidianeidad,

Que el Artículo 91 de la Ley 136 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 teniendo en cuenta que hasta el día 11 de abril de 2020 el balance total de infectados en Colombia por Coronavirus COVID-19 asciende a 2709, de los cuales 105 corresponden al Departamento de Cundinamarca y tres de ellos reportados en el municipio de Villeta por lo que se hace necesario reformar las medidas impuestas y las decisiones adoptadas por el Alcalde Municipal de Villeta en uso de la facultad extraordinaria de policía, las cuales son temporales y se adecúan de manera razonada a la situación del país ante la emergencia sanitaria por presencia del Coronavirus.»

En vista de lo anterior, se tiene que los decretos citados ordenaron las medidas de aislamiento no bajo la óptica del estado de excepción, sino bajo los presupuestos definidos por las leyes ordinarias preexistentes que permiten que se de este tipo de medidas en aquellos eventos en los cuales pueden suscitarse hechos que reclaman una actuación inmediata de la Administración.

Es decir, que pese a que en los Decretos 041 y 045 de 2020 se hizo referencia al Decreto Nro. 417 de 17 de marzo de 2020, en estos, no se desarrolló las facultades otorgadas por ese acto administrativo. Ello dado que el Decreto 417 de 2020 fijó que era necesario dar aplicación a un aislamiento preventivo de carácter obligatorio en todo el territorio nacional, para así contener los casos de contagio y proliferación del virus(COVID-19), es decir, que trato estas medidas a nivel del Gobierno Nacional y no de las entidades territoriales.

Si bien es cierto que, en este caso específico la voluntad del Poder Ejecutivo fue la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, para enfrentar los efectos de la pandemia del Covid 19 y que por ende al alcalde del municipio de Villeta le era permitido desarrollar las medidas de aislamiento en virtud del estado de excepción, también lo es, que en este caso no se materializaron los presupuestos para concluir que los decretos objeto de control pretendieran desarrollar un decreto legislativo propio de un estado de excepción, ya que se repite su motivación aunque pareciera atender la situación de emergencia generada por el Covid 19 que es la finalidad de la declaratoria del estado de excepción, no fue fundada verdaderamente en las razones de la emergencia ni en

los preceptos que lo desarrollaron, sino en razón a la necesidad de dictar medidas de orden público, que acatara las instrucciones a nivel nacional, para implantarlas en su territorio, en virtud de competencias preexistentes.

Lo anterior, toda vez que las determinaciones adoptadas en los actos bajo examen no emanan de una medida legislativa propia del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino del ejercicio de facultades ordinarias del representante legal del municipio de Villeta, las cuales se emitieron en el marco de la emergencia sanitaria decretada a nivel nacional y en esa entidad territorial.

Dicho en otras palabras, como el ente territorial acudió a los mecanismos ordinarios existentes en el ordenamiento jurídico para afrontar la crisis provocada por la pandemia del Covid 19, y no a los mecanismos de excepcionalidad constitucional consagrado en este caso en el artículo 215 de la Constitución Política, se tiene que el acto examinado no es susceptible de ser examinado bajo la óptica del medio de control automático de legalidad, sino a través de los medios de nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho.

Así las cosas, el alcalde del municipio de Villeta a través de los actos administrativos objeto del control inmediato de legalidad, implementó en su ente territorial la orden de aislamiento preventivo obligatorio, sus excepciones y la prohibición del consumo de bebidas embriagantes, fundado en la situación de emergencia sanitaria que causó el COVID-19, la cual es anterior a la expedición del Decreto Legislativo N° 417 de 17 de marzo de 2020, que declaró el Estado de Emergencia.

Ahora, aunque en providencias del 17 de abril y 11 de mayo de 2020 se avocó conocimiento del trámite relacionado con el control inmediato de legalidad de los Decretos 041 del 13 de abril y 045 del 23 de abril de 2020, expedidos por el alcalde del municipio de Villeta que ordenaron el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de ese municipio entre el 13 y el 27 de abril de 2020, sus excepciones y la prohibición de consumir bebidas embriagantes, debe indicarse que para ese momento se entendía que la Alcaldía de Villeta había empleado la figura del aislamiento obligatorio fundado en el estado de excepción que se encontraba vigente para la fecha de expedición del acto, ello habida cuenta de que en el mismo, se relacionó el Decreto Legislativo Nro. 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia y se motivó en la necesidad de contener, prevenir, atender y mitigar los efectos de la pandemia Covid 19.

Así pues, es lógico que en principio se entendiera que se trataba de un decreto que desarrollaba un estado de excepción, ya que se daban todos los supuestos formales a simple vista. Además si se tiene en cuenta la reciente postura del Consejo de Estado¹⁶ frente a la tutela judicial efectiva y la necesidad de ampliar el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad, era dable concluir que debía avocarse el conocimiento del acto pese a observarse que se citaban normas ordinarias.

Sin embargo, no puede perderse de vista que el momento en el cual se concreta el estudio de legalidad de un acto administrativo sometido al control inmediato de legalidad es la sentencia, instante en el cual se desarrolla por completo el principio de integralidad del acto y se analiza cada uno de sus presupuestos tanto formales como materiales, y es justo allí donde en este caso se vislumbra que el verdadero fin perseguido con los Decretos 041 y 045 de 2020 fue atender la emergencia sanitaria bajo normativa ordinaria y no en el estado de emergencia con normas excepcionales.

v) Conclusiones de la Sala.- En consideración a todos los argumentos expuestos, esta Sala arriba a la conclusión de que los decretos objeto de estudio citaron el Decreto Legislativo 417 de 16 de marzo de 2020, pero no lo desarrollaron. No es viable emitir un juicio de legalidad sobre los Decretos 041 y 045 de 2020, toda vez que, este no es el medio de control susceptible de conocimiento por parte de esta jurisdicción, sino el de nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho.

Por lo expuesto, la Sala arriba a la conclusión de que los presentes decretos no cumplen con los requisitos de conexidad en tanto estos no reglamentan o desarrollan uno o más decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción tal como lo establecen los Artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011. Por tanto, la Corporación deberá declarar la improcedencia del control respecto a los Decretos 041 y 045 de 2020, emitidos por el señor alcalde municipal de Villeta – Cundinamarca, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

Finalmente, atendiendo lo acordado en sesión del 31 de marzo de 2020 de Sala Plena, la presente providencia será firmada únicamente por el magistrado ponente y la señora presidenta de la corporación judicial; bajo el entendido que el acta de Sala Plena

¹⁶ Consejo de Estado, consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez, auto del veintiuno (21) de abril de dos mil veinte (2020); referencia: control inmediato de legalidad; radicación: 11001-03-15-000-2020-01158-00

correspondiente certifica los aspectos relacionados con la votación y demás situaciones judiciales.

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

RESUELVE

Primero: Declarar improcedente el control inmediato de legalidad en relación con los Decretos **041 del 13 de abril de 2020** «*Por medio del cual se establecen medidas transitorias para garantizar el orden público durante el aislamiento preventivo obligatorio tendientes a prevenir la propagación del COVID 19 en el Municipio de Villeta*» y **045 del 23 de abril de 2020** «*Por el cual se modifica el Decreto 041 del 13 de abril de 2020 en el que se establecen medidas transitorias para garantizar el orden público durante el aislamiento preventivo obligatorio tendiente a prevenir la propagación del Covid-19 en el municipio de Villeta en el sentido de aclarar la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio*», expedidos por el alcalde del municipio de Villeta, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

Segundo: Comunicar la presente decisión al alcalde del municipio de Villeta, al gobernador de Cundinamarca y al Ministerio Público.

Tercero: Publicar esta providencia en la página web www.ramajudicial.gov.co.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Luis Gilberto Ortega Ortégón
Magistrado ponente

Amparo Navarro López
Presidenta Tribunal