



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

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

EXPEDIENTE N.º	250002315000202001586-00
NATURALEZA DEL ASUNTO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO DE CONTROL	DECRETO 206 DEL 7 DE MAYO DE 2020
ENTIDAD	MUNICIPIO DE EL COLEGIO

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca procede a decidir lo que en derecho corresponda dentro del proceso de control inmediato de legalidad del Decreto 206 del 7 de mayo de 2020 proferido por el alcalde de El Colegio, de acuerdo con lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994¹ y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1. ANTECEDENTES

1.1. TEXTO DEL DECRETO OBJETO DE REVISIÓN

A continuación se transcribe el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad:

*“DECRETO NÚMERO 206 DE 2020
(Mayo 7 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 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EL ALCALDE MUNICIPAL

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por los numerales 1, 2 y 3º del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y, las contempladas en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, la Ley 2000 de 2019, artículo 41 de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1523 de 2012 y

CONSIDERANDO

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

Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la Honorable Corte Constitucional en sentencia 1483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:

¹ “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”.

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

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-045 de 1996, al pronunciarse sobre el orden público, manifestó:

"5.1 Los derechos fundamentales no son absolutos

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

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

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

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

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

Que igualmente el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad,

y obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

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

"En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.

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

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

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

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

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

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

Que el Título VII de Ley 9 de 1979, dicta medidas sanitarias, en el sentido que corresponde al Estado como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada condición de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Que el artículo 1 de la Ley 1523 de 2012 señala que la gestión del riesgo de desastres, "(...) es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes, para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible."

Que el Municipio de El Colegio, Decretó la Urgencia Manifiesta mediante Decreto número 139 del 23 de marzo de 2020.

Que mediante el Decreto número 175 del 18 de abril de 2020, se decreta el toque de queda, se modifica el Decreto 151 del 2020 y se dictan otras disposiciones en materia de orden público, en el municipio de el Colegio- Cundinamarca.

Que mediante el Decreto número 185 del 26 de abril de 2020, se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, y el mantenimiento del orden público y se dictaron otras disposiciones en materia de orden público, en el municipio de el Colegio Cundinamarca y se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de El Colegio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que mediante Resolución número 666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que mediante Decreto Nacional número 636 del 6 de Mayo de 2020, el Presidente de la Republica, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y mantenimiento del orden público, ordenando 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 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020 y se ordena 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 de su jurisdicción.

Que mediante Decreto Nacional número 637 del 6 de Mayo de 2020, el Presidente de la República declara el estado de Emergencia Económica, social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

Que en mérito de lo anteriormente expuesto el Alcalde Municipal,

DECRETA

Artículo 1. Aislamiento. Atendiendo el Decreto número 636 del 6 de Mayo de 2020 del Ministerio del Interior, Presidencia de la República, ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de El Colegio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b)

del artículo 91 de la ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la ley 1801 de 2016; el Decreto número 636 de 2020 ordena a los alcaldes en el marco de las competencias constitucionales y legales, adoptar las instrucciones, actos y ordenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de El Colegio, adoptada en el artículo anterior.

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

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

causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

14. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado.

15. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.

16. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.

17. 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.

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

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

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

21. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

22. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.

23. 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.

24. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas.

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

26. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.

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

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

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

30. 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.

31. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad.
32. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
33. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; cuero y calzado, transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.
34. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios fijados en el presente Decreto.
35. La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.
36. El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, en el caso de las Inspecciones rurales El Triunfo y Pradilla se atenderá desde el casco urbano, así como los usuarios de estas.
37. La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.
38. La comercialización al por mayor y al por menor de materiales de construcción, artículos del ferretería, cerrajería, ornamentación, productos de vidrio y pintura.
39. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, y distribución de las manufacturas de (i) vehículos automotores, remolques y semiremolques, (ii) motocicletas, (iii) muebles, colchones y somieres.
40. Fabricación, mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y ópticos.
41. Comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores.
42. Comercio al por menor de libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio, excluyendo el servicio de café internet público.
43. Comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos.
44. Comercio al por menor de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios,
45. Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día.
46. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.
47. La realización de avalúos de bienes.
48. El servicio de lavandería a domicilio.
49. Parqueaderos públicos para vehículos.

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

Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3, atendiendo lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto municipal número 175 de 2020, por medio del cual se ordenó el toque de queda y se modifica el pico y cédula.

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

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

Parágrafo 5. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID -19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que Social y Protección Social para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

Artículo 4. Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.

Artículo 5. Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público local de transporte terrestre, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio municipal, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 3 se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.

Artículo 6. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de Mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Artículo 7. En cuanto al funcionamiento de los establecimientos comerciales y el espacio público, no regulado en el artículo 3 del presente Decreto. Atendiendo las facultades otorgadas por la ley en general, y en especial la ley 136 de 1994 y lo establecido en el Decreto municipal número 175 de 2020 por medio del cual se ordenó el toque de queda y se modifica el pico y cédula, se establece lo siguiente:

- 1. En cuanto a lo establecido en el numeral 7 del artículo 3 del presente Decreto, el funcionamiento de droguerías y farmacias podrá prestarse durante las veinticuatro (24) horas del día.*
- 2. En cuanto a lo establecido en el numeral 15, 16, 17, 18 y 38 del artículo 3 del presente Decreto, en lo pertinente al funcionamiento de las ferreterías y proveedores de materiales de construcción deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan, atendiendo lo dispuesto en la Resolución número 666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.*
- 3. En cuanto a lo establecido en el ítem 11), numeral 23 del artículo 3 del presente Decreto, el funcionamiento de estaciones de servicio podrá prestarse durante las veinticuatro (24) horas del día.*
- 4. En cuanto a lo establecido en el numeral 34 del artículo 3 del presente Decreto, las actividades físicas en espacio público se podrán realizar en el horario de 6:00 a.m. a 7:00 a.m. en un perímetro no superior a 1 km del lugar de su residencia. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan, atendiendo lo dispuesto en la Resolución número 666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.*
- 5. En cuanto a lo establecido en el numeral 45 del artículo 3 del presente Decreto, los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, en acompañamiento de uno de sus padres los días Lunes, Miércoles y Viernes de 9:30 am a 10:00 am. en un perímetro no superior a 1 kn del lugar de su residencia. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan, atendiendo lo dispuesto en la Resolución número 666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.*
- 6. Prohíbese el funcionamiento de los establecimientos comerciales dedicados al esparcimiento, diversión y baile tales como discotecas, bares, juegos de azar, casinos, bingos, videojuegos y gimnasios, billares, campos de tejo, centros vacacionales, hoteles, balnearios y piscinas.*
- 7. Prohíbese el uso de espacios públicos de canchas deportivas, polideportivos, atracciones mecánicas y parques infantiles, y la práctica de actividades deportivas y ejercicio grupal en parques públicos, áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.*

8. Prohíbese la actividad comercial de puestos estacionarios y semi estacionarios de venta de alimentos en espacio público del territorio municipal, estos únicamente podrán prestar sus servicios a través de domicilios.

9. Prohíbese la permanencia de menores de edad, en parques, vías, establecimientos comerciales y en general, en cualquier lugar público diferente a su lugar de residencia, durante las 24 horas del día. Se exceptúan de esta medida los menores de edad, que por circunstancias de salud deban asistir a citas médicas o cualquier otro tipo de intervención, en hospitales o centros de salud, para lo cual deberán estar acompañados de sus padres.

10. Prohíbese la permanencia de adultos mayores de 70 años de edad, en parques, vías, establecimientos comerciales y en general, en cualquier lugar público diferente a su lugar de residencia durante las 24 horas del día. Se exceptúa de esta medida los adultos mayores, que por circunstancias de salud deban asistir a citas médicas o cualquier otro tipo de intervención en hospitales o centros de salud o así mismo para el abastecimiento o compra de productos necesarios para su subsistencia.

Artículo 8. En cuanto al funcionamiento de las entidades públicas. La atención al público en la Administración Municipal del nivel central y descentralizado —EMPUCOL E.S.P., en todas sus dependencias u oficinas a excepción de las descritas en el numeral 36 del presente Decreto, se realizará solo través de los medios electrónicos, vía página web, correo electrónico y teléfonos móviles. Así mismo ordénese el cierre de la Casa de Cultura, Biblioteca Pública, “Hernando López”, Villa Olímpica, Coliseo de Eventos y Centro de Vida Sensorial.

Artículo 9. Términos. En cuanto a lo establecido en el numeral 36 del artículo 3 del presente Decreto permanecerán suspendidos los términos administrativos y procesales para las inspecciones de policía y de la comisaria de familia, así mismo la suspensión de términos en procesos administrativos del resto de la Administración central. Por otro lado se reanudarán términos administrativos para la Secretaría de Planeación y de las Tic's en materia de licencias de construcción y urbanismo.

Artículo 10. Garantías para el personal médico y del sector salud. Se velará 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 11. En relación a las medidas sanitarias. Para mantener las medidas de bioseguridad en el desarrollo de todas las actividades dispuestas en el presente Decreto, nos permitimos establecer lo siguiente:

1. Ordénese a las empresas públicas y privadas, establecimientos comerciales y entidades habilitadas con funcionamiento dentro del territorio municipal la implementación de tapabocas, guantes y desinfectantes dentro de sus instalaciones para servicio de trabajadores.

2. Conminar a la ciudadanía para que continúe con las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus COVID-19:

- Usar de manera permanente el tapabocas. Si es desechable usar por máximo 8 horas, si es reutilizable desinfectar o lavar para nuevamente usarlo.
- Cada tres (3) horas lavarse las manos con abundante agua, jabón, alcohol o gel antiséptico.
- Hidratarse continuamente.
- Taparse nariz y boca con el antebrazo (no con la mano) al estornudar o toser.
- En las filas cuando se trate de las actividades de abastecimiento o en las entidades financieras mantener una distancia de 2 metros con otras personas.
- Evitar contacto directo, no saludar de beso o de mano, no dar abrazos.
- En caso de gripa quedarse en casa. Llamar a las líneas telefónicas 3142032052 COVID19 Hospital Nuestra Señora del Carmen y 3133593337 Coordinación de salud pública del municipio y antes de ir al servicio de urgencias si presenta síntomas de alarma (dificultad respiratoria, temperatura superior a 38°C axilar por más de dos días o silbido en el pecho en niños). El sistema de salud priorizará la atención domiciliaria de estas emergencias.

Artículo 12. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

Artículo 13. Consejo municipal de gestión del riesgo de desastres. Mantener activo el consejo municipal de gestión del riesgo de desastres.

Artículo 14. Remítase del, presente Decreto al Hospital Nuestra Señora del Carmen, Comando de Policía de El Colegio, Ejército Nacional -Batallón Colombia BICOL-, Cuerpo de Bomberos Voluntarios, Defensa Civil, Comisaria de Familia, e Inspectores de Policía.

Artículo 15. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020 y deroga el Decreto municipal número 185 de 26 de abril de 2020 y demás disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Municipio de El Colegio, a los siete (7) días del mes de mayo del año dos mil veinte (2020).

ANDRÉS HERNANDO GUERRERO PUERTO
Alcalde Municipal

1.2. TRÁMITE:

Por acta de reparto del 11 de mayo de 2020, se asignó al Magistrado Sustanciador el conocimiento del control inmediato de legalidad de este acto administrativo.

De conformidad con el numeral 2 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y ante el “aislamiento preventivo obligatorio” ordenado por el Gobierno Nacional², por auto de ponente del 11 de mayo de 2020 se ordenó iniciar el trámite del control inmediato de legalidad, fijar aviso por el término de 10 días en la página web del Tribunal³, de la Rama Judicial⁴ y del municipio de El Colegio – Cundinamarca para recibir intervenciones escritas de la ciudadanía.

Así mismo se requirió al alcalde municipal para que allegara los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del Decreto 206 del 7 de mayo de 2020, sin que dicho requerimiento fuera atendido.

1.3. INTERVENCIONES

Vencido el término de fijación del aviso no se presentaron intervenciones.

² Mediante el Decreto 636 del 6 de mayo 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”.

³ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/238>

⁴ En la sección denominada “Medidas COVID19”

1.4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador II Judicial Administrativo 139 ante este Tribunal en escrito del 10 de junio de 2020, emitió concepto estructurado en dos partes, en la primera se hace un análisis conceptual sobre el control inmediato de legalidad y, en la segunda realiza un estudio del Decreto 206 de 2020, para concluir que no es objeto del control previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

En el análisis sobre el control inmediato de legalidad resalta que: (i) se realiza sobre actos administrativos de carácter general, que sean dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo del decreto legislativo que declaró el estado de excepción o de los demás decretos legislativos expedidos en el estado de excepción, sea que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superarlo, aunque se funden en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, teniendo en cuenta que en el marco de la emergencia generada por la pandemia debe garantizarse el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas⁵; (ii) se trata no solo de un control constitucional y legal, sino que implica un análisis de razonabilidad (test de proporcionalidad) para determinar si el acto tiene relación con el objeto de la emergencia y no existen medidas menos lesivas para los derechos y libertades; y (iii) es un control autónomo e inmediato, y la sentencia tiene el carácter de cosa juzgada relativa, lo que permite que la norma objeto de análisis sea demandada por fundamentos diferentes de los analizados.

En cuanto al análisis formal del Decreto 206 de 2020, advierte que no se evidencia ningún vicio de forma en su expedición, pues el alcalde de El Colegio lo profirió en ejercicio de las funciones previstas en los artículos 315 de la Constitución Política, 14 y 2020 de la Ley 1801 de 2016, 91 de la Ley 136 de 1994 y 41 de la Ley 1098 de 2006 y las Leyes 2000 de 2019 y 1523 de 2012, normas según las cuales este funcionario debe dirigir la administración del municipio y la prestación de los servicios a su cargo, disponiendo de acciones transitorias de Policía ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente la población, como la pandemia actual, con el propósito de prevenir sus consecuencias negativas o mitigar sus efectos adversos.

Así mismo, indica que el acto administrativo se encuentra numerado, fechado, con la especificación de las facultades que se ejercen y en virtud de las cuales se expide, y la identificación del asunto.

⁵ Cita como apoyo: Auto del 20 de abril de 2020 proferido por la Sección Segunda - Subsección A del Consejo de Estado con ponencia del Dr. William Hernández Gómez en el proceso con radicado n.º 11001031500020200113900.

Respecto del análisis material, considera necesario determinar si los artículos que conforman el Decreto 206 de 2020 cumplen los requisitos previstos para hacer el control inmediato de legalidad, para lo cual hace un comparativo con el Decreto Nacional 636 de 2020, del que concluye que, el acto administrativo expedido por el alcalde de El Colegio está dirigido a ejecutar lo ordenando en un decreto nacional que tiene la naturaleza de ordinario, en ejercicio de la función propia del órgano administrativo municipal, y en virtud de las facultades señaladas en el artículo 315 de la Constitución Política.

Adicionalmente, precisa que el Decreto 206 de 2020 no desarrolla ningún decreto legislativo, pues aunque cita el Decreto 637 de 2020, declaratorio del estado de emergencia económica, social y ecológica, el aislamiento de la población no es una medida identificada en esta norma nacional que busca conjurar la crisis económica y evitar la extensión de sus efectos negativos.

Con fundamento en lo expuesto, concluye que el Decreto 206 de 2020 no cumple con todos los requisitos señalados en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, por lo que no debe ser objeto de estudio a través del control inmediato de legalidad señalado en dicho artículo y en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

2. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

De acuerdo con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 151 (14) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los Tribunales Administrativos son competentes en única instancia para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos 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 de su jurisdicción.

En el presente caso, el Decreto 206 de 2020 es un acto administrativo de carácter general, expedido por el Alcalde de El Colegio en ejercicio de la función administrativa, en vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo 2020⁶, siendo el municipio de El Colegio parte de la jurisdicción de esta Corporación.

⁶ El estado de excepción estuvo vigente por el término de 30 días, es decir, entre el 6 de mayo de 2020 y el 5 de junio de 2020.

Corresponde, entonces, proseguir el análisis sobre si en este caso específico el Decreto 206 de 2020 es o no susceptible de control inmediato de legalidad, conforme a la tesis mayoritaria de la Sala Plena, para lo cual se procederá a efectuar el examen de los requisitos de procedibilidad.

2.2. GENERALIDADES DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y PARTICULARMENTE DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA:

Como lo ha precisado la Corte Constitucional⁷, los estados de excepción usualmente suponen la suspensión o modificación de alguna parte de la normatividad vigente junto con la activación de poderes o facultades extraordinarias, dentro de los límites trazados por la Constitución, ante la necesidad de hacer frente a problemas sociales, económicos, de convivencia ciudadana o de otro tipo, graves o sobrevinientes.

Específicamente, la Constitución Política de 1991 estableció tres clases de estados de excepción: de guerra exterior (artículo 212), de conmoción interior (artículo 213), y de emergencia económica, social y ecológica (artículo 215) durante los cuales el ejecutivo puede adoptar medidas de carácter legislativo, al tiempo que creó controles y restricciones al uso de estas figuras, desarrolladas por la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción).

En efecto, previó un control político que debe ejercerse por el Congreso de la República y un control jurídico que se ejerce por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, según se trate de Decretos Legislativos, actos administrativos reglamentarios de las autoridades nacionales y los entes territoriales. En cuanto a las restricciones pueden señalarse, la temporalidad de las medidas que se adopten, la prevalencia de los tratados internacionales, los derechos que son intangibles durante los estados de excepción, la prohibición de suspender derechos, los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación, y prohibiciones.

En lo que se refiere al estado de emergencia económica, social y ecológica está orientado para corregir las alteraciones que desequilibran de forma grave e inminente el orden económico, el orden social, el orden ecológico o aquellas que constituyan grave calamidad pública, pudiendo ser individuales o concurrentes⁸. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política exige que los hechos en que se fundamenta

⁷ Para el efecto, puede verse la Sentencia de Constitucionalidad n.º 672 del 28 de octubre de 2015 proferida por la Sala Plena con ponencia del Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁸ Quinche Ramírez, Manuel Fernando, 2013. El control de constitucionalidad. Universidad del Rosario, facultad de jurisprudencia.

el estado de emergencia económica, social y ecológica sean: (i) distintos a los previstos para la declaración del estado de conmoción interior y de guerra exterior, (ii) que sean sobrevinientes y (iii) tengan tal gravedad que atenten o amenacen atentar de manera inminente el orden económico, social o ecológico, o constituyan calamidad pública.

La declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se establecerá por un periodo hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario, por lo que este estado de excepción plantea a un requisito temporal, en el cual el Gobierno Nacional tomará las medidas necesarias para mitigar la crisis. Además, la declaración del estado de emergencia podrá presentarse en todo el territorio o en parte del territorio.

Con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia, el Presidente y los ministros expedirán decretos legislativos, cuyo contenido se concretará en: (i) decretos destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (ii) deben referirse a materias que tengan relación directa con las causas que han determinado el estado de emergencia, (iii) no desmejoraran los derechos sociales de los trabajadores, (iv) establecer de manera transitoria nuevos tributos o modificar los existentes, caso en el cual, la medida dejará de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso le otorgue carácter permanente.

2.3. ALCANCE Y CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD:

El llamado control inmediato de legalidad es el control jurídico que se ejerce respecto de los actos administrativos de carácter general que se expiden en ejercicio de la función administrativa durante la vigencia de un estado de excepción, que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo⁹.

Este se cumple desde dos perspectivas: (i) un **control de los aspectos formales**¹⁰ específicamente la competencia de la autoridad administrativa para proferir el acto, los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo, finalidad, y el cumplimiento del procedimiento establecido para tal fin; y (ii) un **control de los aspectos materiales**¹¹ en el que se verifica que el acto no infrinja las disposiciones superiores, y

⁹ Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Hugo Bastidas Barcenás. Expediente n.º 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

¹⁰ Consejo de Estado. Sentencia de 11 de mayo de 2020. C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Expediente n.º 110010315000202000944-00(CA).

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad n.º 386 del 14 de junio de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

supere los juicios de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad, además del criterio de no discriminación.

El Consejo de Estado ha desarrollado como características propias del control inmediato de legalidad de los actos administrativos, las siguientes¹²:

- a) Según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, se realiza dentro de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y la providencia que lo decide es una sentencia.
- b) Es automático e inmediato, porque la autoridad administrativa una vez expide el acto debe remitirlo para control, so pena que la autoridad judicial asuma, de oficio, el conocimiento del asunto, aun cuando no se haya publicado o divulgado.
- c) Es autónomo, en tanto que es posible que se analice la legalidad de los actos administrativos antes que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, en tanto que se examina la competencia de quien expidió el acto, su motivación y conexidad con el estado de excepción, sujeción a las formas y proporcionalidad de las medidas adoptadas.
- e) Ahora, la sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace transito a cosa juzgada relativa, pues dada la complejidad del ordenamiento jurídico, el control queda circunscrito a las normas desarrolladas en la sentencia, por lo que los actos podrán ser demandados con base en otros fundamentos. Así, el control es compatible con las acciones de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad.
- f) Es participativo, porque los ciudadanos pueden intervenir para defender la legalidad o ilegalidad del acto enjuiciado.

2.4. PROCEDIBILIDAD DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD:

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹³ establece los criterios de procedibilidad del control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

“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.”

¹² Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro. Expediente n.º 110010315000201000200-00(CA). Consejo de Estado. Sentencia de 11 de mayo de 2020. C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Expediente n.º 110010315000202000944-00(CA).

¹³ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

Esta norma fue desarrollada por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011¹⁴, que indicó que *“si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”*.

De las normas citadas se extrae que el control inmediato de legalidad procede para examinar la legalidad de los actos administrativos de carácter general que se expidan en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción¹⁵. A continuación, se verifica si el decreto municipal analizado reúne cada uno de los criterios identificados.

4.2.1. Actos administrativos de carácter general:

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado son actos administrativos generales *“aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. Uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración, sin embargo ello no es característico de los mismos ya que lo que los define es «[...] la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto [...]»¹⁶¹⁷*.

En el caso objeto de análisis, el Decreto 206 de 2020 es un acto administrativo de carácter general pues al revisar su texto, transcrito en el primer acápite de esta providencia, se observa que establece medidas para asegurar el distanciamiento y aislamiento social, específicamente se adopta el aislamiento preventivo obligatorio entre los días 11 y 25 de mayo de 2020 y las excepciones de acuerdo con lo previsto en el Decreto Nacional 636 de 2020.

Así mismo, se recomienda el teletrabajo a las entidades del sector público y privado; se garantiza los servicios de transporte, almacenamiento y logística; se prohíbe del consumo de bebidas embriagantes en espacios abierto y establecimiento de comercio y se adoptan

¹⁴ 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.

¹⁵ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Hugo Bastidas Bárcenas. Expediente n.º 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

¹⁶ Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Séptima edición, Bogotá, 2016, p. 144.

¹⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 5 de julio de 2018. C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

unos lineamientos para su funcionamiento; se establece la atención por parte de la Administración Municipal a través de medios electrónicos (página web, correo y teléfonos móviles); se ordena el cierre de la Casa de la Cultura, la Biblioteca Pública, la Villa Olímpica, el Coliseo de Eventos y el Centro de Vida Sensorial; se suspenden los términos administrativos y procesales para la Administración Central, las Inspecciones de Policía y la Comisaría de Familia, salvo los de la Secretaría de Planeación y de la TIC's en materia de licencias de construcción y urbanismo; se indican medidas de protección al personal médico y demás vinculados con el servicio de salud; se adoptan medidas de protección para el ejercicio de las actividades permitidas; se precisa que el incumplimiento de lo decretado dará lugar a las sanciones previstas en los artículos 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016; y se ordena mantener la activación del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

2.4.2. Actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa:

El artículo 209 de la Constitución Política la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El Decreto 206 de 2020 fue expedidos por el Alcalde de El Colegio en ejercicio de la función administrativa, específicamente en desarrollo de las facultades previstas en el artículo 315 de la Constitución Política que lo designan como jefe de la administración local facultado para conservar el orden público en el municipio.

2.4.3. Actos administrativos expedidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción:

Con relación a este requisito, el Consejo de Estado en sentencia del 2 de junio de 2020, expedida en el proceso identificado con radicado n.º 11001-03-15-000-2020-01012-00 con ponencia del Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio señaló:

“En este punto se precisa que el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro en indicar que el control inmediato de legalidad solo procede frente a medidas de carácter general dictadas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, por lo que no caben dentro del estudio de este medio de control aquellas medidas de carácter general dictadas como desarrollo de decretos expedidos por el presidente en ejercicio de sus atribuciones con ocasión del estado de excepción, sino que tiene que ser en desarrollo de un decreto legislativo.

Por lo anterior, en este caso no se cumple con uno de los requisitos para ser estudiado bajo el control inmediato de legalidad, y en consecuencia el presente medio de control será declarado improcedente.”

En la misma línea, la Sala Plena de este Tribunal, en Sentencia del 8 de junio de 2020,

proferida en el proceso identificado con radicado n.º 25000-23-15-000-2020-00282-00 con ponencia del Dr. Alfonso Sarmiento Castro, indicó que están excluidos de control inmediato de legalidad los actos administrativos que:

“i) Fueron expedidos con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción, en el caso particular, Decreto Legislativo No. 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

ii) Aunque comportan el ejercicio de función administrativa y aluden en sus consideraciones a decretos legislativos, su contenido no desarrolla los estados de excepción.

iii) Fueron proferidos por las autoridades en virtud del poder extraordinario de policía con que cuentan los gobernadores y alcaldes, establecido en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)¹⁸, o en ejercicio de sus facultades generales ordinarias constitucionales o legales.”

En el caso que nos ocupa si bien el acto administrativo analizado fue expedido en vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo 2020¹⁹, siguiendo la jurisprudencia citada se advierte que con este no se desarrolla ningún decreto legislativo por cuanto el Alcalde del Municipio de El Colegio lo expidió, según se indica en el propio acto, en ejercicio de las facultades previstas en *“los numerales 1, 2 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, y las contempladas en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, la Ley 2000 de 2019, artículo 41 de la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1523 de 2012”*.

Adicionalmente, conviene poner de presente que por auto del 26 de junio de 2020²⁰, el Consejo de Estado con ponencia del Dr. Guillermo Sánchez Luque se abstuvo de realizar el control inmediato de legalidad del Decreto 457 de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”* precisando que en materia de aislamiento preventivo obligatorio, el Gobierno Nacional adoptó las medidas en ejercicio de facultades ordinarias, de manera que se trata de actos administrativos cuyo control de legalidad debe efectuarse a través del medio de control de nulidad simple.

¹⁸ “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.(...)”

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 (...)”

¹⁹ El estado de excepción estuvo vigente por el término de 30 días, es decir, entre el 6 de mayo de 2020 y el 5 de junio de 2020.

²⁰ Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión n.º 26. Auto del 26 de junio de 2020. Proceso con radicado 11001031500020200261100. C.P. Guillermo Sánchez Luque.

Así las cosas, frente al Decreto analizado es improcedente ejercer control inmediato de legalidad, y por ende, emitir pronunciamiento de fondo, por cuanto no desarrolla ningún decreto legislativo, pues en sus consideraciones no alude a ninguno de estos, su contenido no desarrolla las facultades extraordinarias dadas a los entes territoriales en los decretos legislativos dictado en el estado de excepción, y finalmente, se constata que fue proferido por el Alcalde en ejercicio de las competencias extraordinarias de policía, establecidas en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana - Ley 1801 de 2016, y demás facultades generales ordinarias referidas a esta materia.

Se deja constancia que, dadas las circunstancias de excepcionalidad, en la Sala Plena del 31 de marzo de 2020 se acordó que la respectiva providencia judicial sería firmada únicamente por el Ponente y la Presidenta del Tribunal, siendo que el acta de la Sala en la que se aprueba la decisión certifica los aspectos relacionados con la votación.

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

FALLA

PRIMERO.- DECLARAR IMPROCEDENTE el **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** respecto del Decreto 206 del 7 de mayo 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 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EL ALCALDE MUNICIPAL”*, proferido por el Alcalde de El Colegio – Cundinamarca, conforme a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Por Secretaría de la Sección Cuarta, **PUBLICAR** la presente decisión en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca²¹ y en la página web de la Rama Judicial²².

TERCERO.- Por Secretaría de la Sección Cuarta, **NOTIFICAR** esta decisión al Agente del Ministerio Público, Procurador II Judicial Administrativo 139 ante esta Corporación al correo electrónico namartinez@procuraduria.gov.co, y Alcalde del municipio de El Colegio - Cundinamarca al correo: asesorjuridico@elcolegio-cundinamarca.gov.co, el

²¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal--administrativo-de-cundinamarca/238>.

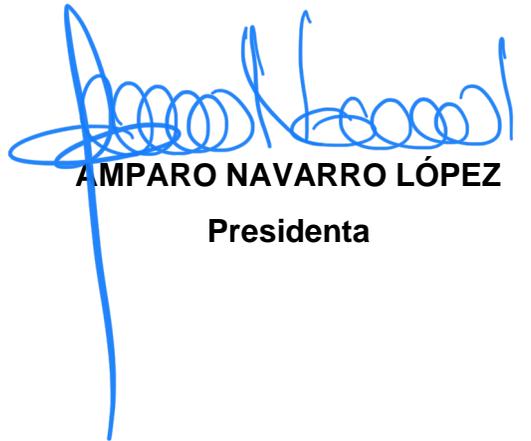
²² En la sección denominada “Medidas COVID19”.

cual de acuerdo con la información visible en la página web del municipio, es el medio habilitado para recibir notificaciones judiciales, ello sin perjuicio de otras direcciones electrónicas contenidas en la base de datos de la Secretaría de la Sección Cuarta.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,



LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta