



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCION SEGUNDA  
SUBSECCIÓN "F"**

**MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil veinte (2020)

**Radicado No:** 25000-23-15-000-**2020-01522**-00  
**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad  
**Autoridad:** Alcaldía de Vergara  
**Norma:** Decreto 024 de 2020

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales procede dar inicio al trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 respecto del Decreto 024 del 28 de abril de 2020, expedido por la Alcaldesa Municipal de Vergara, Cundinamarca, previas las siguientes,

**CONSIDERACIONES**

La señora Alcaldesa del Municipio de Vergara- Cundinamarca en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por la Constitución Política de Colombia, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, la Ley 715 de 2001, la Ley 1801 de 2016, la Ley 1523 de 2012, el Decreto 780 de 2016, la Circular 005 del 11 de febrero de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, expidió el Decreto 024 de 2020 anteriormente mencionado.

Por reparto, realizado por la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, le correspondió a este Despacho el conocimiento del presente asunto.

**Competencia sobre el control inmediato de legalidad**

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 dispone:

**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.

Conforme lo señalado en el numeral 14 del artículo 151 ibídem a los Tribunales Administrativos les corresponde conocer en única instancia “[d]el 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”.

El artículo 215 de la Constitución Política autorizó al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Así mismo, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, “[p]or la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”, establece lo siguiente:

**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. (Destacado fuera del texto original).

Ahora bien, cuando se hace alusión a las “medidas de carácter general” concretamente en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, antes mencionados, debe entenderse que el control inmediato de legalidad previsto en ellas recae en disposiciones en tiempos de excepción y deben cumplir tres requisitos, a saber: **i)** que sea expedido por una

autoridad de nivel nacional, departamental o territorial y **ii)** que se trate de un acto general expedido en ejercicio de la función administrativa y **iii)** como desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción. Dichos requisitos deben concurrir en su totalidad.

### **Del caso concreto**

El Decreto 024 del 28 de abril de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN ORDENES E INSTRUCCIONES PARA DAR CONTINUIDAD A LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE VERGARA-CUNDINAMARCA”*, de la Alcaldía Municipal de Vergara, Cundinamarca, es un acto expedido por una autoridad territorial, esto es, cumple con el primer requisito. En el decreto se adoptan medidas de carácter general, con lo cual se verifica el segundo requisito.

En cuanto al tercero, se encuentra que dicho decreto en sus considerandos hace mención a los Decretos 418 y 593 de 2020, por los cuales se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público –el primero-, y se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público -el segundo-. En el Decreto 024 de 2020 se resolvió:

**ARTÍCULO PRIMERO:** Acoger las medidas de aislamiento preventivo ordenadas Decreto No. 593 de 2020 y permitir el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades (...).

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Dentro del mismo periodo establecido para el aislamiento obligatorio por el Gobierno Nacional, y para realizar las actividades de adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población y desplazamiento a servicios bancarios, financieros, de operadores de pago, se atenderá la siguiente condición.

1. Los días LUNES, MIÉRCOLES Y VIERNES pueden movilizarse exclusivamente las personas de sexo femenino.
2. Los días MARTES, JUEVES Y DOMINGO pueden movilizarse exclusivamente las personas de sexo masculino.
3. Los días SÁBADO es exclusivo para la movilización de los habitantes del sector rural y en la cabecera Municipal hasta las 2 p.m.

**ARTÍCULO TERCERO:** Prohibir dentro del territorio del Municipio de Vergara – Cundinamarca, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas 00:00 A.M, del día 28 de abril de 2020, hasta las cero horas 00:00 del día 11 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

**ARTÍCULO CUARTO:** Declarar el toque de queda en el municipio, el cual operará desde las 00:00 A.M. del día 28 de abril de 2020 hasta las 6: A.M. del

11 de mayo de 2020 y en el siguiente horario

De lunes a viernes desde las 6 P.M. Hasta las 6 A.M. y Sábados y Domingos desde las 4 P.M. hasta las 6 A.M. y será aplicable a todas las personas que se encuentren en jurisdicción del Municipio de Vergara-Cundinamarca.

**ARTÍCULO QUINTO:** Prohibir todo evento masivo público y privado en la jurisdicción del Municipio de Vergara-Cundinamarca hasta el 31 de Diciembre de 2020.

**ARTÍCULO SEXTO:** Adoptar en la jurisdicción del Municipio de Vergara-Cundinamarca la Resolución No. 00675 del 24 de abril de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social sobre el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus Covid-19 en la Industria Manufacturera y la Resolución No. 000666 del 24 de abril de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social por la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus Covid-19.

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** En cumplimiento a los lineamientos establecidos en la Resolución No. 0498 del 26 de abril de 2020 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y a efecto de determinar el proceso de validación del cumplimiento de los protocolos de bioseguridad en el Municipio de Vergara-Cundinamarca, Delegar a la Secretaría de Desarrollo Económico y Social la adecuación de los procedimientos, vigilancia, registros ante la entidad territorial e instrucciones a seguir por parte de los sectores económicos activados por el Gobierno Nacional.

**ARTÍCULO OCTAVO:** El desarrollo de actividades físicas y ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, se permitirá por un periodo máximo de una (1) hora diaria, en el horario comprendido entre las 6:00 A.M. y las 8:00 A.M. sin que para el efecto se aplique el pico y genero establecido en el artículo segundo del presente Decreto.

**Parágrafo 1:** Para el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre, se deberá mantener el distanciamiento social y mantener las medidas de bioseguridad establecidas por el Gobierno Nacional para la presencia de ciudadanos en lugares públicos.

**Parágrafo 2:** No se permite la utilización de los parques Biosaludables, recreativos e infantiles ubicados en el municipio tanto urbano como rural.

**ARTÍCULO NOVENO:** El presente Decreto rige desde su publicación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

De acuerdo a lo anterior, debe verificarse si el decreto bajo estudio se fundó en un Decreto Legislativo expedido por el Gobierno Nacional en virtud de la declaración de estado de emergencia, en los términos del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011.

Debe precisarse que nuestro ordenamiento jurídico ordinario dispone que para conservar el orden público los Alcaldes deben atender las instrucciones y órdenes que imparta el Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, y el respectivo Gobernador como agente del Presidente en esta labor, deviniendo

precisamente del primero a través del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, la directriz encaminada a 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 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, con algunas excepciones, la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos abiertos y establecimientos de comercio, las sanciones a imponer a quienes desobedezcan, entre otras, todo en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Es así como de la revisión minuciosa del Decreto 024 del 28 de abril de 2020 en contexto con los Decretos 418 y 593 de 2020 expedidos por el Presidente de la República, se evidencia que los mismos fueron proferidos en ejercicio de las facultades administrativas ordinarias consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, y la Ley 1801 de 2016 "*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*", que permiten a las autoridades nacionales y territoriales adoptar una serie de medidas para el correcto manejo del orden público; más no en virtud de las facultades excepcionales contempladas en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional, contempladas en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y mucho menos como desarrollo de un Decreto Legislativo respecto a dicha declaratoria.

En este punto es preciso aclarar que si bien en los considerandos del Decreto 593 de 2020, fundamento principal del Decreto Municipal objeto de estudio, se hace alusión a los Decretos Legislativos 439, 569 y 539 de 2020, lo que pudiera interpretarse como una posible motivación respecto del Decreto Municipal estudiado, lo cierto es que se trata de una relación de antecedentes, no la fundamentación jurídica de una facultad. Aunado a ello, los dos primeros tratan de la suspensión del desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea, tema al que no se hace referencia alguna en el Decreto 024 de 2020.

Respecto al Decreto Legislativo 539 de 2020, en el Decreto 593 de 2020, se contempló lo siguiente:

Que mediante el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020 se estableció que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que así mismo, se determinó en el precitado Decreto Legislativo 539 de 2020 que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que el mismo Decreto 539 de 2020 en el inciso segundo del artículo 2 señala que la secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que en materia de los protocolos de Bioseguridad que deben ser implementados para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, el Decreto 593 de 2020 desarrolla el Decreto Legislativo 539 de 2020, norma última que se acata en el Decreto Municipal en estudio concretamente en los artículos 6º y 7º, cumpliéndose así con el tercer requisito.

Así las cosas, esta Corporación es competente para realizar el control inmediato de legalidad del Decreto de la referencia de conformidad con lo establecido en los artículos 136 y 151 (numeral 14) de la Ley 1437 de 2011.

Se precisa que como los asuntos susceptibles de control inmediato de legalidad se encuentran exceptuados de la suspensión de términos establecida en los Acuerdos PCSJA20 11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020<sup>1</sup>, ello en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, procede darle al presente asunto el trámite legal correspondiente previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

---

<sup>1</sup> Expedidos por el H. Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, se

## RESUELVE

**PRIMERO: DAR INICIO** al procedimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 024 del 28 de abril de 2020, “*POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN ORDENES E INSTRUCCIONES PARA DAR CONTINUIDAD A LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE VERGARA-CUNDINAMARCA*”, expedido por la Alcaldesa Municipal de Vergara, Cundinamarca.

**SEGUNDO:** Por la Secretaría de las Subsecciones E y F de la Sección Segunda, **NOTIFÍQUESE** la presente providencia a la Alcaldesa Municipal de Vergara, Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público por el medio más eficaz.

**TERCERO:** Por Secretaría de las Subsecciones E y F de la Sección Segunda, **FÍJESE** por la página web de la Rama Judicial ([www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)) en la sección denominada “*medidas COVID19*”, un **AVISO** por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir y pronunciarse sobre la legalidad de la resolución objeto del medio de control de la referencia.

**CUARTO: ORDENAR** al Gobernador de Cundinamarca y a la Alcaldesa Municipal de Vergara, Cundinamarca publicar la presente providencia en la página web de la entidad territorial que cada uno preside, en aras de garantizar al máximo el principio de publicidad de la actuación que se adelanta.

Las autoridades requeridas deberán acreditar a este Despacho el cumplimiento de lo anterior en el término de 2 días contados desde la notificación de esta providencia.

**QUINTO: PRESCINDIR** de la invitación a entidades públicas, organizaciones privadas y/o a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, de que trata el numeral 3º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

**SEXTO:** Por la Secretaría de las Subsecciones E y F de la Sección Segunda, **REQUIÉRASE** a la Alcaldesa Municipal de Vergara, Cundinamarca, para que en el término de diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación

allegue los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del Decreto 024 del 28 de abril de 2020, para lo cual la Secretaría del Tribunal libraré por medio electrónico las comunicaciones respectivas, acompañando copia integral de este proveído.

**SÉPTIMO:** Vencido el término de fijación en lista, por Secretaría de las Subsecciones E y F de la Sección Segunda el asunto deberá pasar al Ministerio Público para que en el término de **10 días** rinda concepto.

**OCTAVO: COMUNICAR** inmediatamente a través del correo electrónico la iniciación del presente asunto al Gobernador del Departamento de Cundinamarca y al Ministerio del Interior para que, si a bien lo tienen, se pronuncien al respecto, adjuntando copia del decreto objeto de control.

**NOVENO:** Atendiendo las medidas adoptadas por el H. Consejo Superior de la Judicatura a través de los Acuerdos PCSJA20 11517, 11521 y 11526 de 2020, en virtud de las cuales la administración de justicia viene ejerciendo sus funciones de forma remota y a través de medios digitales, cualquier pronunciamiento de las autoridades, la ciudadanía, así como el concepto del Ministerio Público, deberá ser allegado vía correo electrónico a las siguientes direcciones:

Despacho magistrada sustanciadora:  
s02des16tadmincdm@notificacionesrj.gov.co.

Secretaría de las Subsecciones E y F de la Sección Segunda:  
scs02sb05tadmincdm@notificacionesrj.gov.co.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS**  
Magistrada