



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"
DESPACHO No. 13

Bogotá D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil veintidós (2022)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

AUTO No. 29

ASUNTO:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	2500023150002021-01550-00
ENTIDAD:	MUNICIPIO DEL COLEGIO
ACTO:	DECRETO 299 DE 2021
DECISIÓN:	NO AVOCA CONOCIMIENTO

Efectuado el reparto por parte de la secretaría general de esta corporación, le correspondió a este despacho el conocimiento del **Decreto 299 de 8 de noviembre de 2021** "POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO, EN EL MUNICIPIO DE EL COLEGIO – CUNDINAMARCA", expedido por el alcalde del municipio del Colegio, para realizar el control inmediato de legalidad de conformidad con los artículos 135 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Previo a tomar la decisión que corresponda, se procede al siguiente análisis:

1. De la situación de emergencia sanitaria originada por el COVID-19

El Ministerio de Salud y Protección Social, en Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, la cual fue prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020 a través de la Resolución 844 de 26 de mayo de 2020. Adicionalmente, para conservar el orden público, mediante Decreto 457 de 22 de marzo de 2020¹, el presidente de la República ordenó en el artículo 1º "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" y en el artículo 2º "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".

Medidas que fueron ampliadas hasta el 1º de septiembre de 2020 mediante los Decretos 531 de 8 de abril de 2020, 593 de 24 de abril de 2020, 636 de 6 de mayo

¹ "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"

de 2020, 689 de 22 de mayo de 2020, 749 de 28 de mayo de 2020 –modificado por el D. 847 de 14/06/2020–, 878 de 25 de junio de 2020, 990 de 9 de julio 2020 y 1076 de 28 de julio de 2020.

De igual forma, mediante los Decretos 1168 de 11 de agosto de 2020², 1550 de 28 de noviembre de 2020³, 039 de 14 de enero de 2021⁴, 206 de 26 de febrero de 2021⁵, 508 de 31 de mayo de 2021⁶ y 1026 de 31 de agosto de 2021⁷, el Presidente de la República, reguló “la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento Individual responsable”, en donde ordenó (i) el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, (ii) la reactivación económica de acuerdo a las condiciones epidemiológicas y avance en el plan de vacunación, (iii) restricción de actividades solamente en los municipios con alta afectación del virus, previa autorización del Ministerio del Interior y concepto del Ministerio de Salud y Protección social, (iv) prohibición de eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración, apertura de bares y discotecas y consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio y (v) la implementación del teletrabajo o trabajo para los empleados del sector público y privado.

2. De la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica originada por el COVID-19

De conformidad con lo dispuesto en artículo 215 de la Carta Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede decretar el estado de emergencia por el término de treinta (30) días y hasta noventa (90) días, cuando se perturben o se amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico del país.

La Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994⁸ previó que la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica no debe ser superior a los treinta (30) días y a una vez vencido ese término, está en la obligación de convocar al Congreso de la República, quien a su vez, durante el año siguiente puede “reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado” – arts. 46 y 49–.

Así mismo, esta norma estableció que durante el periodo de emergencia, el gobierno está facultado para expedir decretos con fuerza de ley a efectos de

² “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 decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”

³ “Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 1168 de 25 de agosto 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 decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”, prorrogado por los Decretos 1297 del 29 de septiembre de 2020 y 1408 del 30 de octubre de 2020”

⁴ “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 decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”

⁵ “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, se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura”

⁶ “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, se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura”

⁷ “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, se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura”

⁸ “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”

conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, sin desmejorar los derechos sociales de los trabajadores –arts. 47 y 50– y finalmente, como control político, el presidente de la República debe dar informe motivado al Congreso de la República, sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas –art. 48–.

Atendiendo esas disposiciones, el presidente de la República mediante los Decretos legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo del mismo año 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, cada uno, como quiera que las atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales resultaban insuficientes para hacer frente a las circunstancias detonantes de la crisis generada por el nuevo coronavirus Covid-19.

3. Del control inmediato de legalidad y competencia de los Tribunales Administrativos

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, “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”.

De igual forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136, en consonancia con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, ejercer el control inmediato de legalidad de las **medidas de carácter general** dictadas “por autoridades territoriales departamentales y municipales” en ejercicio de la **función administrativa** como **desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción**.

4. Del acto remitido para control inmediato de legalidad

Teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 2 y 315 de la Constitución Política, las Leyes 1551 de 2012 y 1801 de 2016, el alcalde del Colegio expidió el **Decreto 299 de 8 de noviembre de 2021**, en donde **(i)** atendiendo la medida de aislamiento selectivo preventivo con distanciamiento individual responsable y reactivación económica establecida en el Decreto 1026 de 31 de agosto de 2021, así como también **(ii)** la exigencia del carné de vacunación para ingresar a eventos masivos –Res. 1687 de 2021–, ordenó lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO. Objeto. El presente Decreto tiene por objeto impartir instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 en el Municipio de el Colegio Cundinamarca.

ARTÍCULO SEGUNDO. Exigencia del Carné de Vacunación. En el municipio de El Colegio, Cundinamarca, se exigirá la presentación obligatoria del carné de vacunación contra el Covid-19 o certificado digital de vacunación (disponible en el enlace:

mivacuna.sispro.gov.co), en el que evidencie, como mínimo, el inicio del esquema de vacunación como requisito de ingreso a:

- (i) Eventos presenciales de carácter público o privado que impliquen asistencia masiva y,
- (ii) Bares, gastrobares, restaurantes, cines, discotecas, lugares de baile, conciertos, casinos, bingos y actividades de ocio, así como escenarios deportivos, parques de diversiones y temáticos, y ferias.

Parágrafo 1. El cumplimiento de las normas aquí dispuestas estará a cargo de los propietarios, administradores u organizadores de eventos presenciales de carácter público o privado que impliquen asistencia masiva y en aquellos lugares antes señalados. En caso de incumplimiento las autoridades competentes adelantarán las acciones correspondientes.

Parágrafo 2. La exigencia del carné de vacunación contra el Covid-19 o certificado digital de vacunación disponible en el link: mivacuna.sispro.gov.co, en el que se evidencie, como mínimo, el inicio del esquema de vacunación, como requisito de ingreso para las actividades aquí dispuestas, entrará en vigencia a partir del 16 de noviembre de 2021 para mayores de 18 años y desde el 30 de noviembre de 2021 para mayores de 12 años; se exceptúan de esta medida a la población entre 0 y 12 años.

Parágrafo 3. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio del Interior podrá ampliar esta medida a otras actividades o sectores, de acuerdo con la evolución de la pandemia Covid-19 y el avance del Plan Nacional de Vacunación.

Parágrafo 4. El Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el Ministerio de Interior quedan facultados para determinar la fecha desde la cual se realiza la exigencia de carné con esquema de vacunación completo.

(...)

ARTÍCULO CUARTO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto darán lugar a la sanción prevista en el artículo 368 del código penal y a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2017 y las demás normas concordantes.”

5. Caso concreto

En el presente asunto, el alcalde del municipio del Colegio expidió el **Decreto 299 de 8 de noviembre de 2021**, en donde atendiendo la medida de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable prevista por el Presidente de la República del Decreto 1026 de 2021, así como también las instrucciones del Ministerio de Salud y Protección Social para la realización de eventos masivos, dispuso la exigencia del carné de vacunación para asistir a eventos de carácter público que implique asistencia masiva -bares, gastrobares, restaurantes, cines, discotecas, lugares de baile, conciertos, casinos, bingos y actividades de ocio-.

Medida que corresponde a una instrucción que el alcalde del municipio del Colegio ordenó para efectos de conjurar la emergencia sanitaria decretada con ocasión del COVID-19 la cual implementó en virtud de las atribuciones que el marco constitucional, legal y reglamentario le otorga como primera autoridad administrativa

del municipio, para el ejercicio de la función de policía⁹ (arts. 2 y 315 C.P., Ley 1801/2016). De igual forma, los motivos que fundamentan tales órdenes no se encuentren fundamentadas en un decreto legislativo expedido por el Presidente de la República con la firma de sus ministros.

Según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, el control inmediato de legalidad procede frente a aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de funciones administrativas, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción. Luego, como el decreto expedido por el alcalde del municipio del Colegio no desarrolla un decreto legislativo expedido por el Presidente de la República en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, dicho acto no es pasible de control conforme lo indican las normas en cita.

En consecuencia, el despacho no avocará conocimiento del **Decreto 299 de 8 de noviembre de 2021**, sin embargo, se advierte que estas consideraciones no impiden que la legalidad de estos actos sea controvertida a través de otro medio de control que disponga la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, el despacho No. 13 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del **Decreto 299 de 8 de noviembre de 2021** “POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO, EN EL MUNICIPIO DE EL COLEGIO – CUNDINAMARCA”, expedido por el alcalde del municipio del Colegio, para efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión al alcalde del municipio del Colegio, la cual se realizará a través de la secretaría de la subsección E, por medio de correo electrónico previsto por la autoridad municipal, quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente esta providencia al Ministerio Público de este despacho, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P.

⁹ C. Const. Sent. C-117 de 2006: “La función de Policía está supeditada al poder de Policía y consiste en la gestión administrativa concreta del poder de Policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de Policía a las autoridades administrativas de Policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República. En las entidades territoriales compete a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de Policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.”

CUARTO: COMUNICAR la presente decisión a través de la secretaria de la subsección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial y del Consejo de Estado, según Circular C011 de 31 de marzo de 2020, expedida por la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

QUINTO: Una vez ejecutoriada esta providencia y previa anotación en el sistema, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

Se deja constancia que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador>.