

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá D.C., once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE No. 25000231500020200043800
25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA” Y OTRO
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

Magistrado Ponente: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Procede el Despacho a estudiar si en el caso en particular es dable adelantar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, respecto del Decreto Nro. 034 de 16 de marzo de 2020 “por medio del cual se modifica temporalmente el horario laboral y de atención al público en la Alcaldía Municipal de Albán Cundinamarca”, proferido por el Alcalde del mencionado municipio.

1. Aspectos Preliminares – La necesidad del control inmediato de legalidad para actos administrativos proferidos en el marco de un estado de excepción

1º. El artículo 215 de la Constitución Política de Colombia faculta al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a declarar el Estado de Emergencia cuando sobrevengan hechos distintos en los previstos en los artículos 212 y 213 – Guerra exterior y conmoción interior – que perturben en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública. La norma en mención ha dispuesto lo siguiente:

“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que

EXPEDIENTE No. 25000231500020200043800
25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

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

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

(...)." (Subrayado fuera de texto)

2°. El Capítulo IV de la Ley 137 de 1994 reglamenta de manera especial lo correspondiente al estado de emergencia económica, social y ecológica. Dicha ley prevé, igualmente, en su artículo 20¹ ibídem el control de legalidad sobre 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.

3°. La Organización Mundial de la Salud – OMS declaró el 30 de enero de 2020 el nuevo brote de coronavirus 2019-nCov detectado en Wuhan (provincia de Hubei, China) en el mes de diciembre de 2019, como una **emergencia de salud pública** de importancia internacional el brote.²

¹ "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.

Inciso 3o. INEXEQUIBLE." (Subrayado fuera de texto)

² [https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

4°. El **6 de marzo de 2020**, el Ministerio de Salud y Protección Social confirmó el primer caso de COVID -19 en Colombia.³

5°. El 9 de marzo de 2020, el Director General de la OMS en su alocución de apertura **instó a todos los países a adoptar una estrategia integral combinada para controlar la epidemia** y hacer retroceder el virus del COVID-19, así como la determinación de medidas especiales para cada país con el fin de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.⁴

6°. El **11 de marzo de 2020**, la Organización Mundial de la Salud consideró a la COVID-19 como una pandemia, dados los niveles de su propagación y la gravedad del virus.⁵

7°. El Ministerio de Salud y Protección Social en Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 declaró **la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 hasta el 30 de mayo de 2020**, la que puede ser prorrogada **hasta que desaparezcan las causas que dieron origen a la misma**. En dicha Resolución se adoptan una serie de medidas sanitarias, preventivas y de aislamiento, entre otros aspectos, con el fin de mitigar y controlar el avance del virus.

Artículo 1. Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

Artículo 2. Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de Covid-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

(...)

³ <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-su-primer-caso-de-COVID-19.aspx>

⁴ <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---9-march-2020>

⁵ <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

Artículo 5. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptas mediante presente acto administrativo, dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar."

8°. Mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, a través de la adopción de medidas extraordinarias con el fin de conjurar los efectos de la crisis que se atraviesa generada con ocasión de la pandemia del nuevo Coronavirus – COVID 19, frente al cual la Corte Constitucional hizo el pronunciamiento de constitucionalidad.

COMUNICADO NO.21 Mayo 20 y 21 de 2020

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ EXEQUIBLE EL DECRETO 417 DE 2020, MEDIANTE EL CUAL SE DECLARÓ EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA ORIGINADA EN LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS COVID19, POR CUMPLIR LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES EXIGIDOS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LA LEY ESTATUTARIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN.

EXPEDIENTE RE-232-SENTENCIA C-145/20(mayo 20) M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Norma objeto de revisión constitucional

Dado que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 consta de 16 páginas, no se procederá a su transcripción y en cambio se presentará una síntesis de los contenidos resolutivos. El decreto declaratorio firmado por el Presidente de la República y los ministros del gabinete, el cual declara el estado de emergencia económica, social y ecológica (ESEE) en todo el territorio nacional declaró el estado de emergencia por 30 días; aludió al ejercicio de las facultades para conjurar la crisis; y señaló que adoptará las medidas adicionales necesarias para esos efectos, incluidas las operaciones presupuestales; y determinó la vigencia del Decreto.

2. Síntesis de la providencia

La ponencia aprobada acogió el sistema de estudio que la Corte ha utilizado para el examen de constitucionalidad de los decretos declaratorios del

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

EESEv en ocasiones anteriores. En el presente asunto fueron ordenadas y recepcionadas las pruebas decretadas¹, y cumplido el proceso de intervención ciudadana y del concepto del Procurador², la Corte reiterando su línea jurisprudencial tratándose del estado de emergencia procedió a efectuar un **escrutinio integral y estricto sobre el decreto declaratorio**. Sobre los requisitos formales la Sala Plena verificó con fundamento en el acervo probatorio allegado que: i) se firmó por el Presidente de la República y todos los ministros del gabinete; ii) fue motivado adecuadamente; iii) se determinó el ámbito temporal, iv) se estableció el ámbito territorial, v) que no había necesidad de convocar al Congreso, y vi) que se notificó a la OEA y a la ONU. Y que finalmente, el Gobierno remitió oportunamente el Decreto 417 de 2020 para revisión por la Corte.

Para ello, inició el análisis con el presupuesto fáctico.

Constató que el decreto reseña la existencia de unos hechos (**juicio de realidad**) que afectan la salud pública mundial por el surgimiento del virus denominado COVID-19, que se convirtió en una pandemia y que arribó a Colombia generando una emergencia sanitaria, lo que obligó a tomar medidas preventivas como el aislamiento social y el confinamiento temporal. Esto es, pudo verificarse, generó profundas y trascendentales afectaciones económicas y sociales, sin que el sistema de salud se encontrara preparado para el tratamiento y contención de la pandemia, lo que obligó a arbitrar soluciones no solo en razón de la pandemia sino de la solución de las consecuencias que se desprenden de la misma -orden económico y social-. En torno **al juicio de identidad** se constató que el origen de la situación excepcional no surgió de una interacción política internacional ni de las tensiones sociales internas que pudieran ocasionar un estado de guerra exterior o de conmoción interior. Respecto del **juicio de sobrevenida** se demostró que se está ante una nueva crisis global de salud pública de origen epidemiológico y/o de procesos ambientales y de base zoonótica. El carácter extraordinario deriva de la incertidumbre a la que está expuesto el mundo y Colombia sobre cuál es la mejor estrategia para enfrentar el contagio, la forma de mitigarlo y de contenerlo. La situación ocasionada por el nuevo coronavirus sobrepasa las permanentes dificultades del sistema de salud no solo por la imprevisibilidad e impredecibilidad, sino por la facilidad y velocidad de propagación, los altos niveles de gravedad y la inexistencia de vacuna o tratamiento específico.

Colateralmente situaciones internacionales como la caída en el precio del petróleo y la incertidumbre de los mercados, directa o indirectamente conectados con la pandemia global, impactan severamente en el país, por lo cual deben ser apreciados como hechos adicionales y circunstancias de agravación del panorama fiscal por su presentación concurrente con la pandemia. En efecto el deterioro del mercado financiero internacional, la menor demanda global y la caída en las perspectivas de crecimiento mundial, producto del temor por la expansión del nuevo coronavirus, repercute de manera necesaria en la economía del país. Así mismo, la

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

situación generada por el coronavirus sobrepasa las dificultades ordinarias del sistema de salud dada la magnitud de los hechos y el crecimiento exponencial. Seguidamente, la Corte abordó el presupuesto valorativo que alude a la gravedad e inminencia que esos hechos comportan y que justifican la declaratoria del estado de emergencia económica y social por grave calamidad sanitaria, lo que demanda adoptar medidas urgentes para conjurar la crisis. El gobierno advirtió la evidente la necesidad de ingentes recursos económicos tanto para el sistema de salud como para la implementación de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes; asimismo, aludió al impacto sobre la salud, los mercados nacionales e internacionales, la oferta y la demanda, el empleo en actividades, entre otros, de los comerciantes y empresarios que ven alterados sus ingresos y compromisos, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes, que torna indispensable la adopción de medidas extraordinarias para enfrentarla y para evitar agravar la situación sanitaria y los efectos económicos.

La Corporación pudo establecer que lejos de haber incurrido el gobierno en una valoración arbitraria o en un error manifiesto de apreciación, ejerció apropiadamente sus facultades constitucionales dentro del margen razonable de análisis, para lo cual tuvo en cuenta: i) la grave situación de calamidad pública sanitaria, ii) su crecimiento exponencial, iii) los altos índices de mortalidad, iv) los efectos perjudiciales sobre el orden económico y social, que involucran afectaciones y amenazas intensas sobre los derechos constitucionales de los habitantes del país, y graves repercusiones sobre las finanzas del Estado.

Finalmente, analizó si las atribuciones ordinarias del Gobierno eran suficientes para conjurar los hechos que han justificado la declaratoria de la emergencia, esto es, se trata de constatar la suficiencia de las competencias gubernamentales ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para conjurar la crisis evidenciada. 3 La Corte encontró que era necesario adoptar medidas extraordinarias para conjurar los efectos de la crisis, en particular apoyar el sector salud y mitigar los efectos económicos que enfrenta el país. La adopción de medidas legislativas busca mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. **La Corte resaltó que en el pasado el control constitucional tanto del decreto declaratorio como de los decretos legislativos que lo concretan ha sido riguroso y estricto.** Y advirtió que en este caso no lo será menos, sin embargo, advirió **la necesidad de flexibilizar algunos de los estándares, ponderando entre la necesidad de esa estrictez en el control, pero también en la visualización de las amplias potestades que posee el gobierno para la mitigación y contención de la crisis;** todo ello dentro de un justo equilibrio.

Tales razones se hacen evidentes atendiendo los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia que se estudia, la cual se ofrece

EXPEDIENTE No. 25000231500020200043800
25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA” Y OTRO
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

absolutamente nueva y extraordinaria, y de la que no se tiene noticia por lo menos en lo que va corrido de la vigencia de la Carta Política de 1991.

En tal sentido, la Corte advirtió que será rigurosa en el uso de los juicios con los cuales se enfrenta el control constitucional de todos y cada uno de los decretos legislativos, **analizando con rigor la conexidad entre las medidas y las razones que justificaron en su día** la declaratoria de la emergencia.

Al respecto se mostró cómo el Gobierno anunció veintiuna medidas que abarcan diversos sectores económicos, sociales y sanitarios.

3. Decisión

Así las cosas, la Corte declaró la exequibilidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”. Sobre la decisión de exequibilidad no se presentaron salvamentos de voto, por lo que la decisión fue unánime.”

El Decreto 417 del 2020 no solo es un decreto legislativo que reconoce un estado de excepción, pues no lo declara, sino que lo reconoció y adoptó medidas en su propio cuerpo normativo, incorporando aquellas anunciadas por el Ministerio de Salud, otras de tipo económico y señaló que las mismas y los instrumentos señalados por la ley, no son suficientes para atender la pandemia.

Las medidas que fueron adoptadas en el Decreto 417 del 2020 son las siguientes:

1º. Disposición de recursos económicos:

Medidas

Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que Social y Ecológica en todo el territorio Nacional" adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el presente decreto.

MEDIDAS ECONÓMICAS	
1.	Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200043800
25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA” Y OTRO
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

MEDIDAS ECONÓMICAS	
2.	Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República.
3.	Que se fortalecerá el Fondo Nacional de Garantías - FNG, a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas en Colombia, y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.
4.	Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional a crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 en los términos que éste establezca.
5.	Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal.
6.	Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República, a su vez se analizarán medidas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.
7.	Que para efectos de permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias.
8.	Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.
9.	Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras.
10.	entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.
11.	Que se debe buscar los mecanismo legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.

2º. Medidas Sanitarias o de Policía Administrativa, propias del estado de excepción tendientes a conjurar la crisis:

La incorporación de medidas sanitarias en el texto del Decreto imponen afirmar que las mismas constituyen parte integrante del mismo y por lo tanto leyes en sentido material. Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una

EXPEDIENTE No. 25000231500020200043800
25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA” Y OTRO
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, así:

MEDIDAS SANITARIAS	
1.	Suspender los eventos con aforo de más de 500 personas { ...}
2.	Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibllidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.
3.	Ordenar a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, asl como la de sus trabajadores.
4.	Prohibir el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marltimo internacional.
5.	Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, condominios y espacios similares la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio.
6.	Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales publicas y privados. las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19.
7.	Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.
8.	Ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.
9.	Ordenar a los destinatarios de las circulares que han expedido los diferentes ministerios para la prevención del contagio del COVID-19, cumplir, con carácter vinculante, las recomendaciones y directrices allí impartidas.
10.	Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemla.
11.	Ordenar a todas las estaciones de radiodifusión sonora a los programadores de televisión y Social y
12.	Ordenar a las EPS, entidades territoriales e IPS facilitar la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales que este Ministerio ha dispuesto.
13.	Cerrar temporalmente bares y discotecas
Que pese a las medidas adoptadas, el 17 de marzo de 2020, el virus se seguía expandiendo	

Se debe precisar, además, que el Decreto 417 del 2020 en su parte resolutive dispuso:

“Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, **además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto**, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.”

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

El Decreto 417 del 2020 no es solo una declaración, sino la expedición de un decreto legislativo, declarado conforme a la Constitución, en el cual se incorporaron, sin ser suficientes, las siguientes medidas, debido a la urgente y dramática situación sanitaria:

“No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, **las medidas que se anuncian en este decreto** no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis”.

Probado, entonces, que el Decreto 417 de 2020 no es un mero acto declarativo, sino un acto que adoptó medidas, no hay razón alguna para no hacer el control de legalidad de los actos territoriales frente a su contenido.

Durante el mes de marzo, conforme lo publica la Presidencia, se adoptaron 34 decretos destinados a conjurar la pandemia.

9°. Mediante Decreto 420 del 18 de marzo del 2020 el Gobierno Nacional dispuso:

(...)

Que la Organización Mundial de la Salud -OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

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

(...)

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

Que con el propósito de garantizar el acceso y abastecimiento de la población a bienes y servicios de primera necesidad se debe garantizar la disponibilidad y suficiencia de aquellos que por su misma naturaleza no deben interrumpirse pues afectarían la salud y supervivencia de los ciudadanos.

Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos y de otros artículos de primera necesidad que garanticen el ejercicio de derechos fundamentales, se hace necesario señalar las siguientes instrucciones a los alcaldes y gobernadores.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO 1. Objeto. El presente decreto establece instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular.

ARTÍCULO 2. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes y reuniones y aglomeraciones. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales:

2.1. Prohíban el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

2.2. Prohíban las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.

m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.

(...)

ARTÍCULO 5. Inobservancia de las medidas. Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos a las sanciones a que haya lugar.

ARTÍCULO 6.-Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. (...)"

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

Sobre la naturaleza jurídica del Decreto 420 del 2020, el operador jurídico desnaturaliza su propósito. En Colombia, los actos del gobierno se controlan a través de tres mecanismos, dos excepcionales y uno ordinario. Los decretos legislativos son controlados por la Corte Constitucional a través de control automático de constitucionalidad; los decretos legislativos que desarrollan un estado de excepción son controlados a través del Control Inmediato de Legalidad realizado por parte del Consejo de Estado; y los Decretos ordinarios son sometidos al control de la justicia rogada, esto es, a un sistema engorroso y largo, que con medida cautelar y todo, no compadece con la actividad de urgencia que adopta la medida, pues regula, al decir de algunos comentaristas y jueces, una materia ajena al estado de excepción, como es la emergencia sanitaria originada en una pandemia. Se trata entonces de un contenido puramente formal frente al control de una medida de carácter absolutamente excepcional, pues además del contenido formal expresa: (1) se expide para conjurar una situación de crisis sanitaria que forma parte de un estado de excepción: la calamidad pública; (2) restringe derechos en forma inmediata; (3) tiene un carácter temporal. De manera que el Decreto 420 del 2020 tiene todas las características especiales que lo distingue de un mero decreto ejecutivo. El Decreto 420 del 2020 no ha sido remitido a la Corte Constitucional, teniendo todas las características propias de un decreto legislativo, frente a cuyo control dijo que la Corte sería rígida; no ha sido remitido al Consejo de Estado so pretexto de no haber invocado todas las premisas fácticas tácitas, esto es, conjurar un estado de excepción como es la calamidad pública; Esos decretos no pueden ser desarrollados, si no tienen la naturaleza de una ley en sentido material por los gobernadores y alcaldes. Resulta extraño que a través de un Decreto Ordinario, como se ha calificado en algunas providencias unipersonales y por algunos otros Tribunales del país, se restrinjan libertades, se impongan órdenes y se adecúen tipos penales. Gobernador o Alcalde que se separe de su contenido incurre en delitos y faltas disciplinarias. La apariencia de un decreto legislativo y definitivamente la descalificación como un decreto ordinario, hace que el mismo deba estar sometido a control de legalidad especial y no rogado, y los actos administrativos que se han expedido en su desarrollo, por las autoridades administrativas territoriales y locales en

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

el país, igualmente estén sometidos a control de legalidad. Mientras el gobierno nacional esperó pacientemente que sus decretos sean demandados (cuando los litigantes se encuentran en cuarentena, cuando no hay oficinas de abogados abiertas), las autoridades locales y territoriales han creído en el sistema de control y remitido a ésta Corporación los actos administrativos expedidos en su desarrollo, para que sea a través de este medio de control inmediato de legalidad, donde se defina si los mismos cumplen con los requisitos de oportunidad, conexidad y razonabilidad material necesarios para conjurar un estado de crisis.

No obstante lo anterior, se encuentra que la preocupación por la ausencia de control de decretos legislativos desde el punto de vista material, existe al menos el siguiente derecho de petición, publicado en la red:

"Bogotá D.C., 22 de abril de 2020

Señores

Magistrados y Magistradas

Corte Constitucional

E.S.D.

Referencia: Solicitud de avocar conocimiento de oficio Asunto: Control de constitucionalidad automático a los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril y 536 de 11 abril de 2020, emitidos en razón y durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ambiental

Respetados magistrados y magistradas,

A través del presente memorial acudimos a la Corte Constitucional para solicitarle que haciendo uso de sus facultades y en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales avoque conocimiento y realice el control de constitucionalidad a los decretos expedidos por el Gobierno para crear, modificar o ampliar una medida de aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional. En concreto, nos referimos al Decreto 457 del 22 de marzo, al Decreto 531 del 8 de abril y al Decreto 536 de 11 abril de 2020, por contener todos ellos materialmente contenidos con fuerza de ley, por regular directamente asuntos reservados al legislador -como lo es la limitación del derecho fundamental de libertad de circulación (Art. 24 CP) - y estar directa

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

y profundamente relacionadas con la declaratoria del estado de emergencia realizada mediante el Decreto 417 de 2020, a raíz de la pandemia del COVID-19.

(...)

A todos estos argumentos, añadimos uno pragmático, que no es menor: **dada la incertidumbre normativa**, es importante aclarar quién puede declarar las cuarentenas, si sólo el presidente o hay competencias concurrentes del gobierno nacional y las autoridades locales; en qué condiciones pueden hacerlo, con qué tipos de medidas y con cuáles controles políticos y judiciales. Y en este momento la Corte Constitucional puede brindar una guía interpretativa sobre esos temas trascendentales.

Por estas razones, respetuosamente, solicitamos a la Corte Constitucional que en uso de sus facultades y en cumplimiento de su deber constitucional, de forma oficiosa y automática realice el control de constitucionalidad del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, al Decreto 531 del 8 de abril y al Decreto 536 de 11 abril de 2020. Cordialmente,

VIVIAN NEWMAN PONT

ESTEBAN HOYOS CEBALLOS

RODRIGO UPRIMNY YEPES

MARYLUZ BARRAGÁN GONZÁLEZ

MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO

JUAN CARLOS OSPINA

JUAN PABLO PARRA ESCOBAR

JULIÁN GAVIRIA MIRA

ANA CATALINA ARANGO RESTREPO

ALEJANDRO JIMÉNEZ OSPINA

DAVID FERNANDO CRUZ GUTIÉRREZ

De igual forma, ha sido reconocido por el Consejo de Estado la necesidad de avocar conocimiento de asuntos de actos generales dictados por autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

estado de emergencia, con independencia que las mismas puedan basarse en las potestades ordinarias, en virtud del derecho de acceso a la administración de justicia.

Al respecto, dicha Corporación ha dicho lo siguiente: ⁶

"(...) El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19.

(...)

De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA⁷ tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva y, ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva. Esta tesis se fundamenta en la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas que tienen limitada su movilidad, como ocurre en la actualidad en Colombia, por la notoria situación de anormalidad desde la declaratoria del estado de emergencia, y en cuarentena nacional obligatoria desde el 24 de marzo de 2020⁸, con la restricción de su libertad de locomoción y de acceso a servicios considerados como no esenciales, lo que dificulta en muchos casos la posibilidad de acudir a la administración de justicia a través de los medios ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico para controlar la actuación de las autoridades.

(...)

Así, dada la situación extraordinaria generada desde la declaratoria del estado de emergencia por parte del Gobierno Nacional, que ha limitado

⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., Auto Interlocutorio de veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01139-00.

⁷ CPACA, art. 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».

⁸ Según lo dispuso el Gobierno Nacional a través del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

ostensiblemente la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles y oportunas.

Como ejemplo de lo anterior, se tiene que algunas de las medidas más relevantes para afrontar la crisis generada por la pandemia, como son las de confinamiento y de restricción de la libertad de locomoción, fueron adoptadas mediante los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 de la misma fecha y 457 del 22 de marzo de 2020, los cuales se fundamentaron, no en los decretos legislativos del estado de emergencia, sino en los poderes de policía ordinarios regulados en el numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución para el presidente de la República, y en los artículos 305 y 315 para los gobernadores y alcaldes, respectivamente.

Además, en competencias consagradas en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016. Otro interesante ejemplo lo encontramos en las declaratorias de la urgencia manifiesta para efectos de la contratación estatal, que está regulado en normas ordinarias, esto es, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. No obstante, en el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 dispone lo siguiente: «[...] la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios [...]».

En conclusión, en estos casos, es evidente que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva. (...)” (Subrayado fuera de texto)

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

En pasada oportunidad la Sala Plena del Consejo de Estado ⁹asumió el control inmediato de legalidad de un decreto reglamentario de un decreto legislativo. El Decreto reglamentario se expidió con base en las facultades previstas en el artículo 189.11 de la Carta Política y aún así, siendo un decreto que claramente puede ser controlado a través de la acción de nulidad simple, como siempre ha sucedido, fue sometido a control inmediato de legalidad:

"(...) 4.6.2. Control de aspectos formales del decreto.

4.6.2.1.- Competencia presidencial para expedir el acto.-

El Presidente y la Ministra de Relaciones Exteriores (Gobierno), para expedir el acto revisado, invocan las facultades consagradas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, la Ley 43 de 1993, modificada por la Ley 962 de 2005. Se reglamenta entonces una norma con fuerza material de ley, como es el Decreto Legislativo 1772 de 7 de septiembre de 2015, "Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela". Por lo antes visto, la Sala encuentra cumplida la exigencia relativa a la competencia formal del Presidente para, con fundamento constitucional, desarrollar o reglamentar normas de rango legal como las invocadas. Ahora bien, ya se verificará si el Presidente "concretó por vía de acto administrativo el enunciado abstracto de la ley en orden a tornarlo efectivo en el terreno práctico"[21]; o a "posibilitar la debida ejecución de las leyes (incluyendo dentro de ellas las normas que tienen fuerza de ley), mediante la precisión y puntualización de las circunstancias de tiempo, modo y lugar y de aquellos aspectos concretos que son indispensables para garantizar su cabal cumplimiento y ejecución"[22], facultad que es ejercida dentro del ámbito de obligaciones que le impone la Carta Política al Estado en general y al ejecutivo en particular, para asegurar el derecho a la integridad familiar y sus prerrogativas inherentes.(...)"

11°. Concurrencia de los medios de control: Control Automático de Legalidad – Control Rogado de Legalidad. Las reglas señaladas por la ley para realizar el control automático de legalidad de un acto administrativo no excluyen al juez natural del acto. La cosa juzgada solo opera frente a la decisión del control automático de legalidad de manera

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00. Sentencia de 24 de mayo de 2016. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

exclusiva frente a las disposiciones normativas que son objeto de control. De manera que la circunstancia de que los Tribunales conozcan de los decretos, en manera alguna impide al gobernado a ejercer el control de legalidad de los mismos. La concurrencia de los dos controles fue advertida por parte del Consejo Superior de la Judicatura, cuando ha dispuesto levantar los términos para que la comunidad pueda demandar en nulidad simple los actos que se han expedido por las autoridades en la pandemia. Sin embargo, resulta absolutamente claro que los mecanismos no son ni parecidos y tienen consagran reglas absolutamente diferentes.

ACUERDO PCSJA20-1154907/05/2020

la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor

EL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 85 de la Ley 270 de 1996, numerales 13, 16, 24 y 26, de conformidad con lo decidido en la sesión del 7 de mayo de 2020, y

CONSIDERANDO

Que mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que el Consejo Superior de la Judicatura, mediante los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532 y PCSJA20-11546 suspendió los términos judiciales, estableció algunas excepciones y adoptó otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor con ocasión de la pandemia de la COVID-19, la cual ha sido catalogada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia de salud pública de impacto mundial.

ACUERDA:

ARTÍCULO 1. Suspensión de términos judiciales. Prorrogar la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, desde el 11 hasta el 24 de mayo de 2020.

Se exceptúan de la suspensión de términos los asuntos señalados en los artículos siguientes.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200043800
25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA” Y OTRO
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

ARTÍCULO 5. Excepciones a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo. Se exceptúan de la suspensión de términos prevista en el

artículo 1 del presente acuerdo las siguientes actuaciones en materia de lo contencioso administrativo:




5.1 Las que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos, con ocasión del control inmediato de legalidad, de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5.2 El medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra actos administrativos expedidos desde la declaratoria de la emergencia sanitaria.









5.3 El medio de control de nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria.

Resulta claro y obvio que a la fecha de expedición del acto administrativo objeto de control, el medio de control de nulidad contra la decisión solo era el control automático de legalidad.


No obstante lo anterior, es lo cierto que ha sido disímil el comportamiento de la Sala, tal como lo publica la Alcaldía Distrital en su página electrónica:

Expediente	Acto Administrativo	Objeto de control	Decisión
 AUTO N° 2020-01879-NO AVOCA.pdf	“Auto declara improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto 126 de 2020”.	Decreto 126 de 2020	Declara improcedente control de legalidad.
 2020-01879-00 DECLARA IMPROCEDENTE - AVISO.pdf	“Aviso auto declara improcedente Control de Legalidad Decreto 126 de 2020”.	Decreto 126 de 2020	Declara improcedente control de legalidad.
 AUTO NO AVOCA 2020-01690 DEC 121 ALCALDIA DISTRITAL DE BOGOTÁ.pdf	“No avoca conocimiento Decreto N° 121 del 26 de abril de 2020”.	Decreto 121 de 2020	No avoca conocimiento.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200043800
25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA” Y OTRO
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

Expediente	Acto Administrativo	Objeto de control	Decisión
 AUTO QUE NIEGA SOLICITUD DE ACUMULACIÓN CONTROL DE LEGALIDAD DECRETO 092 DE 2020.pdf	Auto no acumula control de legalidad Decreto 092 de 2020	Decreto 092 de 2020	No Acumula Control de Legalidad
 AVISO NO ACUMULA CONTROL DE LEGALIDAD DECRETO 092 DE 2020.pdf	Aviso no acumula control de legalidad Decreto 092 de 2020	Decreto 092 de 2020	No Acumula Control de Legalidad
 AUTO DECRETA ACUMULACIÓN Y AVOCA CONOCIMIENTO DECRETO 106 DE 2020.pdf	Decreto 106 de 2020	Decreto 106 de 2020	Acumula y Avoca Conocimiento
 AVISO AUTO DECRETA ACUMULACIÓN Y AVOCA DECRETO 106 DE 2020.pdf	Decreto 106 de 2020	Decreto 106 de 2020	Acumula y Avoca Conocimiento
 2020-00900- No avoca conocimiento - Concejo del Distrito.pdf	No avoca conocimiento Circular 019 de 2020 Director Administrativo- Concejo de Bogotá	Circular 019 Director Administrativo Concejo de Bogotá.	No Avoca conocimiento
 2020-0916 Decreto 113 Bogotá.pdf	Decreto 113 de 2020	Decreto 113 Bogotá	Avoca conocimiento
 2020-00551-00 Decreto 93 de 2020.pdf	“Admite Control Inmediato de Legalidad Decreto 093 de 2020.”	Decreto 093 de 2020.	Admite control de legalidad
 2020 901 Circular Concejo de Bogotá.pdf	“No asume conocimiento Circular 020 Director Administrativo Concejo de Bogotá.”	Circular 020 - Director administrativo - Concejo de Bogotá	No asume conocimiento
 Decreto 108 de 2020.pdf	“Admite control inmediato de legalidad Decreto N° 108 del 8 de abril de 2020”	Decreto 108 de 2020	Admite control de legalidad
 00230 Decreto 090 y 091 Bogota.pdf	“CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS - Decreto 90 y 91 de 2020”	Decreto 090 y 091 de 2020	Avoca conocimiento
 Aviso Decretos 90 y 91 de 2020 Bogotá.pdf	Aviso Decretos 90 y 91 de 2020	Decreto 90 y 91 de 2020	Avoca conocimiento
 25000-23-15-000-2020-00556-00.pdf	Decreto 95 de 2020	DECRETO 095 DE 28 DE MARZO DE 2020	Avoca conocimiento
 25000-23-15-000-2020-00232-00	Decreto 92 de 2020	DECRETO DISTRITAL 092 DE 2020	No Avoca conocimiento
 25000-23-15-000-2020-00231-00	DECRETO 091 DE 22 DE MARZO DE 2020	DECRETO 091 DE 22 DE MARZO DE 2020	Declara falta de competencia

EXPEDIENTE No. 25000231500020200043800
25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA” Y OTRO
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

Expediente	Acto Administrativo	Objeto de control	Decisión
 25000-23-15-000-2020-00232-00	Aviso Decreto 92 de 2020	DECRETO DISTRITAL 092 DE 2020	No avoca conocimiento

12°. Que el Alcalde Municipal de Albán expidió medidas con antelación y con ocasión de la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, remitiéndolas al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para el control correspondiente.

13°. En cuanto a la oportunidad para adoptar la decisión, se pone de presente lo siguiente:

Tal como se indicó con antelación, la decisión de la administración se expidió con antelación de la declaración del estado de emergencia económica y social, esto es, el 16 de marzo de 2020.

El problema de la competencia temporal debe ser explicado a partir de la existencia de los actos jurídicos. Una cosa es la existencia y otra cosa es la vigencia. La existencia del acto impone la decisión y obliga a quien la expide, desde el propio momento de su expedición, pues está obligado por sus propios actos. En este caso, el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020 obliga al gobierno desde el propio 17 de marzo del 2020. En cuanto a la existencia del decreto municipal objeto de control, igualmente encontramos que el alcalde que lo expide se vincula a su propio decreto desde el propio 16 de marzo del 2020.

En sentencia C-069-97 la Corte dijo:

“La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo lleva envuelta la

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual. Desde cuando rigen los actos administrativos generales. Desde su vigencia y la vigencia se produce desde la fecha de su expedición."

14°. Glosario: Por tratarse de una discusión de puro derecho, en la que existen definiciones de carácter legal, se hace necesario estar a su contenido:

Sentencia C-179-94

Los estados de excepción y el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Las consideraciones hechas en la parte introductoria del presente fallo, permiten entender a cabalidad las normas de la Carta que fijan un límite a la limitación de los derechos fundamentales bajo el régimen de excepción: que, ni siquiera en aquéllos cuya restricción está permitida, se vulnere su núcleo esencial. Porque aún en situaciones de emergencia, el Estado de derecho tiene que dejarse discernir del Estado autoritario y tiene que orientar su acción política hacia la consecución de los fines que lo signan y de los que no puede abdicar bajo ninguna circunstancia, so pena de desnaturalizarse.

Qué es el núcleo esencial? Consideraciones similares a las que se hicieran a propósito de la noción de orden público, caben en relación con la de núcleo esencial. Se trata de un concepto inevitablemente ambiguo, frente al cual todo intento de definición satisfactoria está avocado al fracaso. Quizás una analogía resulte útil en el esclarecimiento de la expresión.

H. L. A. Hart ha señalado cómo en la norma jurídica (la que por estar formulada en lenguaje natural, participa de la ambigüedad y la equivocidad que a él le son inherentes), puede distinguirse una zona central o núcleo y una zona de penumbra. Hacen parte de la primera, los hechos o circunstancias que sin duda están regulados por la norma. Y de la segunda, aquéllos cuya referencia a la norma resulta incierta y problemática.

Es posible ejemplificar unos y otros pero, no lo es encerrarlos en una definición unívoca y exacta. Otro tanto ocurre con la noción de núcleo esencial de un derecho fundamental. Sabemos que a él pertenecen aquellos elementos sin los cuales el derecho deja de ser lo que es, pero no es lógicamente posible dar una noción anticipada que satisfaga a plenitud las exigencias de una definición. Irremediablemente es tarea del intérprete, en cada caso específico, determinar si una disposición normativa de rango inferior, vulnera o no el núcleo esencial. Concretamente, incumbe al juez

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

constitucional verificar, durante la vigencia de los estados de excepción, si un decreto legislativo del gobierno vulnera o no un derecho fundamental, a fin de emitir un juicio de constitucionalidad sobre dicho decreto.

En esa tarea deben guiar al intérprete, como criterios insustituibles, el telos del Estado social de derecho y la razón justificativa del estado de excepción, que apuntan ambos hacia el disfrute pleno de las libertades por parte de los destinatarios, así, para lograr ese propósito, haya sido necesario el sacrificio temporal de algunos aspectos que hacen parte del derecho pero no constituyen su núcleo esencial. En los casos dudosos, y justamente, por las razones expuestas, el intérprete, entonces, deberá guiarse por el principio "pro favor libertatis", pues ha de tener presente que la restricción es lo excepcional, y lo excepcional (la pena es un claro ejemplo) debe justificarse sin dejar margen a la duda.

En decisiones anteriores, tanto en procesos de constitucionalidad como de tutela, esta Corporación, siguiendo la jurisprudencia extranjera, ha indicado directrices para interpretar adecuadamente esa expresión tan problemática como imprescindible. Es del caso, referir a algunas de ellas así:

"....El núcleo esencial de un derecho fundamental puede definirse como el ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares.Visto desde la perspectiva de los derechos subjetivos, el contenido esencial de un derecho fundamental consiste en aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales dejaría de adscribirse a ese tipo, desnaturalizándose. Por otra parte, la jurisprudencia de intereses ha diseñado una fórmula según la cual el núcleo esencial del derecho fundamental es aquella parte de su contenido que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección.La interpretación y aplicación de la teoría del núcleo esencial de los derechos fundamentales está indisolublemente vinculada al orden de valores consagrado en la Constitución. La ponderación de valores o intereses jurídico-constitucionales no le resta sustancialidad al núcleo esencial de los derechos fundamentales. El núcleo esencial de un derecho fundamental es resguardado indirectamente por el principio constitucional de ponderación del fin legítimo a alcanzar frente a la limitación del derecho fundamental, mediante la prohibición de limitaciones desproporcionadas a su libre ejercicio". Sentencia T-426/92 Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

"...Siguiendo a Peter Haberle, se denomina 'contenido esencial' al ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyuntura o ideas políticas". Sentencia T-002/92 Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

La noción que de tales fallos puede inferirse, se encuentra en armonía con los ensayos hechos, en el mismo sentido, por algunos prestigiosos doctrinantes. Por ejemplo, Francisco Fernández Segado ha dicho, citando la jurisprudencia española: "Una primera acepción del núcleo esencial equivale a la 'naturaleza jurídica de cada derecho', esto es, el modo de concebirlo o configurarlo. en ocasiones, el 'nomen' y el alcance de un derecho subjetivo son previos al momento en que tal derecho resulta regulado por un legislador concreto. El tipo abstracto del derecho persiste conceptualmente al momento legislativo y en este sentido se puede hablar de una 'recognoscibilidad de este tipo abstracto en la regulación concreta'. Desde esta óptica, constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito, sin las cuales el derecho se desnaturalizaría".

"... La segunda acepción corresponde a 'los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula del derecho'. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del mismo que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De ese modo, se rebasa o se desconoce el 'contenido esencial' cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección".

En la misma sentencia se delimita el concepto de orden público:

Formular una definición lógicamente satisfactoria de orden público es empresa desalentadora, pues el ingrediente evaluativo que en ella va implícito, impide ganar una noción objetiva, universalmente reconocible. De allí el peligro de usarla como condición o límite del ejercicio de un derecho, pues cada vez que se procede de ese modo, y en ocasiones resulta inevitable hacerlo, se libra su inmensa forma vacía a la discreción de un funcionario que con su propio criterio ha de llenarla. El único control de su evaluación, entonces, estará constituido por el telos del Estado de derecho y éste, preciso es admitirlo, es también pasible de más de una valoración. A título de ejemplo, pueden citarse algunas definiciones ensayadas por destacados doctrinantes.

Fernando Garrido Falla plantea así la noción: "Ahora bien, ¿qué es el orden público? Nos contesta la pregunta HAURIUO diciendo que, en el sentido de la policía, el orden público es el orden material y exterior; es,

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

sencillamente, un estado de hecho opuesto al desorden. ...Para HAURIUO son elementos integrantes del orden público: la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas".

Enrique Jiménez Asenjo dice: "... funcionalmente, orden equivale a vida tranquila en la calle; paz en el interior de una nación o del mundo entero. De este modo Orden Público se asimila a orden tranquilo, con independencia de todo ideario político o social. Tranquilidad, paz, seguridad, son palabras que expresan claramente lo que, en último término, significa o entraña aquella expresión legal". "Consecuentemente el orden se justifica por sí mismo, y posee significación propia. Es el valor fundamental de una sociedad organizada".

El distinguido penalista Giuseppe Maggiore, la desdobra de la siguiente manera: "El 'orden público' no es el ordenamiento jurídico como sistema de normas y sistema de entidades, que son los titulares de la norma, ni es tampoco el ordenamiento estatal, es decir, el sistema particular de normas y entidades que preside el Estado como sujeto de imputación." "'Orden Público' tiene dos significados: objetivamente, denota la coexistencia armónica y pacífica de los ciudadanos bajo la soberanía del Estado y del derecho; subjetivamente, indica el sentimiento de tranquilidad pública, la opinión de seguridad social, que es la base de la vida civil. En este sentido, orden es sinónimo de paz pública".

Quizás lo más sensato, para trazar un límite que resulta ineludible, es construir la noción a partir de otra, no exenta de dificultades pero menos problemática, como lo es la de eficacia del derecho. El derecho es eficaz, desde esta perspectiva, cuando consigue moldear la conducta de los destinatarios conforme al propósito que lo informa. Cuando tal ocurre, no hay duda de que al estado de cosas resultante podemos llamarlo orden, no importa cuán plausible o censurable se nos antoje.

Así entendida esa noción, se confunde con la de paz. No es casual que el gran teórico del formalismo jurídico y demolidor crítico del jusnaturalismo, Hans Kelsen, no obstante su afán de entender e interpretar el derecho al margen de valores, lo defina como un ordenamiento de paz, situación que adviene cuando quienes detentan el monopolio de la fuerza dentro de la comunidad, logran el propósito de ser obedecidos lo que -en un lenguaje impersonal- equivale a esto: cuando el derecho se cumple. Por que entonces se sabe con certeza quién, cuándo, bajo qué circunstancias y en qué medida puede usar legítimamente de la fuerza.

Sobre el respecto al bloque de constitucionalidad en los estados de excepción:

La Constitución no solamente ordena respetar el derecho internacional humanitario durante los estados de excepción, sino que también permite que se apliquen las normas internacionales sobre derechos, que sean inherentes

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

a la persona humana, a pesar de que no los consagre el Ordenamiento Supremo, lo cual quedó consignado en el artículo 94 ibídem, que prescribe: "la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos".

Definiciones sanitarias:

DECRETO 780 DE 2016

(Mayo 06)

Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y

Artículo 2.8.5.1.1. Carácter de las disposiciones. De conformidad con los artículos 594 y 597 de la Ley 9ª de 1979, la salud es un bien de interés público. En consecuencia, son de orden público las disposiciones del presente Título mediante las cuales se regulan las actividades relacionadas con la investigación, prevención y control de la Zoonosis.

(Artículo 1º del Decreto 2257 de 1986)

Artículo 2.8.5.1.2. Definiciones. Para los efectos del presente Título adóptanse las siguientes definiciones:

Agente infeccioso: Todo organismo capaz de producir una infección, tales como los virus, bacterias, hongos o parásitos.

Aislamiento: La separación de personas o animales infectados, durante el período de transmisibilidad de una enfermedad, en lugares y bajo condiciones tales que eviten la transmisión directa o indirecta del agente infeccioso a personas o animales susceptibles o que puedan transmitir la enfermedad a otros.

Cuarentena ordinaria: Período de aislamiento a que son sometidos personas, animales o plantas, para observación por orden de las autoridades sanitarias, con el objeto de aplicar, como consecuencia, las medidas sanitarias a que haya lugar para impedir la propagación de una enfermedad.

Cuarentena completa: Es la restricción del movimiento a que son sometidos personas, animales o plantas que han estado expuestos al contagio de una

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

enfermedad transmisible, durante un período de tiempo que no exceda del que habitualmente se considera el más prolongado para la incubación de la enfermedad, para observación y aplicación de las medidas sanitarias a que haya lugar, para evitar que los mismos entren en contacto con personas, animales, plantas u objetos inanimados que no hayan sido contaminados.

Cuarentena modificada: Es la restricción selectiva y parcial a que son sometidos en situaciones especiales, personas, animales o plantas, teniendo en cuenta generalmente su grado de susceptibilidad, conocida o supuesta, para observación y aplicación de las medidas sanitarias a que haya lugar. Se aplica también en casos de peligro de transmisión de enfermedades

Epidemia: Aumento inusitado de una enfermedad transmisible o no, aguda o crónica, o de algún evento en salud humana, que sobrepasa claramente la incidencia normal esperada, en un tiempo y lugar determinados.

Artículo 2.8.8.1.4.3. Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control:

- a). Aislamiento o internación de personas y/o animales enfermos;
- b). Cuarentena de personas y/o animales sanos;
- c). Vacunación u otras medidas profilácticas de personas y animales;
- d). Control de agentes y materiales infecciosos y tóxicos, vectores y reservorios;
- e). Desocupación o desalojamiento de establecimientos o viviendas;
- f). Clausura temporal parcial o total de establecimientos;
- g). Suspensión parcial o total de trabajos o servicios;
- h). Decomiso de objetos o productos;
- i). Destrucción o desnaturalización de artículos o productos si fuere el caso;
- j). Congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos y objetos.

Parágrafo 1°. **Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad**

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.

Parágrafo 2°. Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.

(Artículo 41 del Decreto 3518 de 2006)

Adecuación típica de comportamientos que constituyen delitos en las epidemias:

Código Penal

ARTICULO 369. Propagación de epidemia. Modificado por el artículo 2 de la Ley 1220 de 2008. "El que propague epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a diez (10) años."

Declaración de Pandemia por las OMS

"OMS – Organización Panamericana de la Salud – 11 de marzo del 2020

El Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus, anunció hoy que la nueva enfermedad por el coronavirus 2019 (COVID-19) puede caracterizarse como una pandemia.

Ginebra, 11 de marzo de 2020 (OMS).- "La OMS ha estado evaluando este brote durante todo el día y estamos profundamente preocupados tanto por los niveles alarmantes de propagación y gravedad, como por los niveles alarmantes de inacción. Por lo tanto, hemos evaluado que COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia", afirmó la principal autoridad del organismo.

El Director general de la OMS consideró que "pandemia no es una palabra para usar a la ligera o descuidadamente. Es una palabra que, si se usa incorrectamente, puede causar un miedo irrazonable o una aceptación injustificada de que la lucha ha terminado, lo que lleva a un sufrimiento y muerte innecesarios".

Indicó que "describir la situación como una pandemia no cambia la evaluación de la OMS de la amenaza que representa este virus. No cambia lo que está haciendo la OMS, y no cambia lo que los países deberían hacer". En estos momentos hay más de 118.000 casos en 114 países, y 4291 personas han perdido la vida.

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

"Nunca antes habíamos visto una pandemia provocada por un coronavirus. Y nunca antes hemos visto una pandemia que pueda ser controlada, al mismo tiempo", manifestó.

La epidemia de COVID-19 fue declarada por la OMS una emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero de 2020. La caracterización ahora de pandemia significa que la epidemia se ha extendido por varios países, continentes o todo el mundo, y que afecta a un gran número de personas."

15°. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 1° del Acuerdo No. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 "Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos", dispuso exceptuar de la suspensión de términos adoptada por dicha Corporación en los Acuerdos PCSJA 20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el numeral 8° del artículo 111, 136 y numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011.

2. Trámite del control inmediato de legalidad

1°. Mediante correo electrónico recibido por la Secretaría General de esta Corporación, se remitió por el Municipio de Albán el Decreto No. 034 de 16 de marzo de 2020 "por medio del cual se modifica temporalmente el horario laboral y de atención al público en la Alcaldía Municipal de Albán Cundinamarca", para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

2°. Una vez sometido a reparto, en Auto de 2 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado Sustanciador avocó conocimiento del presente asunto, disponiendo sobre la notificación al señor Alcalde Municipal de Albán y al señor Agente del Ministerio

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

Público, la publicidad de dicho acto, la práctica de pruebas y la participación de terceros interesados, así como darle el trámite señalado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

3°. Mediante Auto de 14 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón dispuso remitir el expediente del asunto al Despacho del Magistrado Sustanciador al encontrar que el Decreto 042 de 2020 que le correspondió por reparto para pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad prorrogó las medidas contenidas a su vez en el Decreto 034 de 2020.

4°. En Auto de 14 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado Sustanciador avocó conocimiento del presente asunto, acumulando dicho asunto con el proceso 2020-438, disponiendo sobre la notificación al señor Alcalde Municipal de Albán y al señor Agente del Ministerio Público, la publicidad de dicho acto, la práctica de pruebas y la participación de terceros interesados, así como darle el trámite señalado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

5°. Dentro del término señalado en el numeral 5° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el señor Agente del Ministerio Público rindió el concepto correspondiente, así como por el Despacho se puso en conocimiento vía correo electrónico a dicha autoridad de los documentos digitales allegados al proceso para lo pertinente.

3. Intervenciones

Sobre la legalidad del Decreto 034 de 2020, no hubo pronunciamiento alguno.

4. Concepto del Ministerio Público

Luego de hacer referencia al Estado, sus elementos y sus fines y el Estado Social de Derechos por el que optó el constituyente de 1991; los poderes de estado de excepción,

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

los decretos que se dictan para conjurar sus causas y/o evitar que se agraven, su desarrollo y el control de unos y otros; el control inmediato de legalidad; manifiesta que el Decreto 034 de 2020 no es susceptible de control automático de legalidad, por cuanto los actos administrativos que son objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación, son los actos de carácter general que sean proferidos y/o dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron, en otros términos, el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política y la ley para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción.

Después de hacer referencia a la normativa invocada en el Decreto 034 de 2020, manifiesta que la Alcaldesa de Albán adoptó unas medidas, con la finalidad específica señalada y que corresponden a las contenidas en los artículos primero a quinto del citado decreto. De otra parte, debe indicarse que para el momento en que el Decreto 034 de 2020 fue expedido por la Alcaldesa de Albán el 16 de marzo de 2020, aún no se había dictado el Decreto Ley 417 de 2020, por medio del cual se declaró, en los términos del artículo 215 Constitucional, la emergencia económica, social.

Concluye que, ninguna de las disposiciones legales o consideraciones de hecho, invocadas en el Decreto materia de examen, tienen relación con los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y por medio del cual se un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional. Al expedir el Decreto 034 del 16 de marzo de 2020, la Alcaldesa del municipio de Albán, simplemente estaba en ejercicio de las competencias ordinarias de las que está investido por la Constitución y la ley, sin que para ello se hubiera requerido de las facultades excepcionales de la emergencia.

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

5. Consideraciones

5.1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 136, 151.14 y 185.1¹⁰ de la Ley 1437 de 2011, así como el artículo 20¹¹ de la Ley 137 de 1994, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca la decisión sobre los controles inmediatos de legalidad sobre 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, expedidas por las entidades dentro de la correspondiente jurisdicción territorial.

“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.

¹⁰ “**ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. (...)”

¹¹ **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 enviaran los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...)14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan."

Como quiera que el Decreto 034 de 2020, objeto de control de legalidad, fue expedido por la señora Alcaldesa municipal de Albán - Cundinamarca, autoridad del orden territorial, la competencia para conocer del presente asunto según las disposiciones antes citadas corresponde a esta Corporación.

5.2. De la importancia de adopción de medidas con el fin de mitigar el COVID-19

Tal como se puso de presente en los antecedentes, la Organización Mundial de la Salud ha catalogado el virus Covid-19 como una pandemia. Sobre su definición, causas y la población más vulnerable, dijo en anterior oportunidad que:

"Se llama pandemia a la propagación mundial de una nueva enfermedad.

Se produce una pandemia de gripe cuando surge un nuevo virus gripal que se propaga por el mundo y la mayoría de las personas no tienen inmunidad contra él. Por lo común, los virus que han causado pandemias con anterioridad han provenido de virus gripales que infectan a los animales.

En algunos aspectos la gripe pandémica se parece a la estacional, pero en otros puede ser muy diferente. Por ejemplo, ambas pueden afectar a todos los grupos de edad y en la mayoría de los casos causan una afección que cede espontáneamente y va seguida de una recuperación completa sin tratamiento. Sin embargo, por lo general la mortalidad relacionada con la gripe estacional afecta sobre todo a los ancianos mientras que otros casos graves aquejan a personas que padecen una serie de enfermedades y trastornos subyacentes.

Por el contrario, los casos más graves o mortales de gripe pandémica se han observado en personas más jóvenes, tanto si estaban previamente sanas como si padecían enfermedades crónicas, y está gripe ha causado muchos más casos de neumonía vírica de lo que suele ocurrir con la gripe estacional.

Tanto en el caso de la gripe estacional como de la pandémica el número de personas que enferman gravemente puede variar. Aun así, la gravedad tiene

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA” Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

a ser más frecuente en esta última debido en parte al número mucho mayor de personas que carecen de inmunidad frente al nuevo virus. Cuando se infecta una gran parte de la población, aun si es pequeño el porcentaje de los que padecen la enfermedad grave, el número total de casos graves puede ser muy elevado.”¹²

No obstante la ley ha autorizado a las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud a adoptar estrategias con el fin de evitar tanto la propagación como las consecuencias de su incumplimiento en casos de epidemias, tal como es el caso del VIH SIDA siendo dispuesto por el Decreto 780 de 2016 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”, en sus artículos 2.8.1.5.7¹³ y 2.8.1.5.17¹⁴, así como en el artículo 14¹⁵ del Código Nacional de Policía se ha otorgado facultades extraordinarias en cabeza de los gobernadores y alcaldes para disponer de acciones transitorias en casos de epidemias, siendo señalada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como una pandemia¹⁶, no se había previsto medidas para lo que ocurre a nivel mundial con ocasión de la propagación del COVID- 19.

¹² https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/

¹³ ARTÍCULO 2.8.1.5.7. *Deber de informar*. Para poder garantizar el tratamiento adecuado y evitar la propagación de la epidemia, la persona infectada con el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), o que haya desarrollado el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) y conozca tal situación, está obligada a informar dicho evento a su pareja sexual y al médico tratante o al equipo de salud ante el cual solicite algún servicio asistencial.

¹⁴ ARTÍCULO 2.8.1.5.17. *Propagación de la epidemia*. Las personas que incumplan los deberes consagrados en los artículos 2.8.1.5.7 y 2.8.1.5.12 del presente decreto, podrán ser denunciadas para que se investigue la posible existencia de delitos por propagación de epidemia, violación de medidas sanitarias y las señaladas en el Código Penal.

¹⁵ **ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD.** Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

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

¹⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO CUSCUL PIVARAL Y OTROS VS. GUATEMALA SENTENCIA DE 23 DE AGOSTO DE 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) En el Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Allí se dijo que: “El acceso a medicamentos forma parte indispensable del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud¹¹⁵. Al respecto, la Corte ha retomado el criterio sobre que el acceso a la medicación en el contexto de pandemias como las de VIH, tuberculosis y paludismo es uno de los elementos fundamentales para alcanzar gradualmente el ejercicio pleno del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental¹¹⁶. En el mismo sentido, el Tribunal ha considerado que los Estados deben adoptar medidas dirigidas a regular el acceso a los bienes, servicios e información relacionados con el VIH, de modo que haya suficientes prestaciones y servicios de prevención y atención de los casos de VIH. También ha señalado que los Estados deben tomar las medidas necesarias para asegurar a todas las personas el suministro de y la accesibilidad a bienes de calidad, servicios e información para la prevención, tratamiento, atención y apoyo del VIH, incluidos la terapia antirretrovírica y otros medicamentos, pruebas diagnósticas y tecnologías relacionadas seguras y eficaces para la atención preventiva, curativa y paliativa del VIH, de las infecciones oportunistas y de las enfermedades conexas¹¹⁷”

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

Ha señalado la Organización Mundial de la Salud mayores niveles de riesgo en personas mayores de edad y las que padecen afecciones médicas previas como hipertensión arterial, problemas cardíacos o pulmonares, diabetes y cáncer, agregando que, no obstante cualquier persona puede padecer del virus.¹⁷

Pero estos no son los únicos casos en los que se ha identificado la presencia del virus y que han conllevado a la muerte. Tal es el caso de la obesidad, en el que según lo señalado en la Revista Redacción Médica, en un estudio publicado por The Lancet se indica que la obesidad agrava el virus en pacientes jóvenes.¹⁸ Tratamientos para enfermedades como el sobrepeso y la obesidad en Colombia¹⁹ han sido objeto de protección a través de acciones de tutela, en donde se ha señalado los mismos como el quinto factor principal de riesgo de defunción en el mundo.

De igual forma, se han hecho una serie de recomendaciones por la OMS para que se mitigue el impacto frente a ciertos grupos de población, como son las personas con discapacidad, tales como el trabajo en casa y la creación de horarios especiales para su desplazamiento.²⁰

Además, se han señalado como población vulnerable las mujeres embarazadas y los niños pequeños, sobre los cuales se han hecho recomendaciones por el Fondo de Población de las Naciones Unidas²¹ y la Organización Panamericana de la Salud,²² a

¹⁷ <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>

¹⁸ <https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/coronavirus-jovenes-obesos-riesgo-morir-ancianos-3210>

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T 861 de 2012

²⁰ https://www.who.int/docs/default-source/documents/disability/spanish-covid-19-disability-briefing.pdf?sfvrsn=30d726b1_2

²¹ <https://www.unfpa.org/es/press/comunicado-del-unfpa-sobre-el-nuevo-coronavirus-covid-19-y-el-embarazo>

²² https://www.paho.org/clap/images/PDF/COVID19embarazoyreciennacido/COVID-19_embarazadas_y_recin_nacidos_CLAP_Versin_27-03-2020.pdf?ua=1

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

través del monitoreo permanente de su estado de salud y el mantenimiento en cuarentena.

Frente a la niñez, es que ha resaltado la OMS que al menos 80 millones de niños menores de un año corren riesgo de contraer enfermedades como la difteria, el sarampión y la poliomielitis como consecuencia de la inmunización sistemática por la pandemia ²³, por lo que insta a las autoridades encargadas a que se adelanten las gestiones necesarias para que se realice el proceso de vacunación de los menores.

5.3. Características del control automático de legalidad respecto de las medidas de carácter general adoptadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción

Sobre el particular, se ha pronunciado la Sala Plena del Consejo de Estado al decir que:

"El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala²⁴ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que

²³ <https://www.who.int/es/news-room/detail/22-05-2020-at-least-80-million-children-under-one-at-risk-of-diseases-such-as-diphtheria-measles-and-polio-as-covid-19-disrupts-routine-vaccination-efforts-warn-gavi-who-and-unicef>

²⁴ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena²⁵ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general. **De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.** Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución. Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

d) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho²⁶:

"Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad

²⁵ Ver., entre otras, las siguientes sentencias: - Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alíer Eduardo Hernández Enríquez. - Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. - del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

²⁶ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

analizados y decididos en la sentencia. En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”²⁷

En providencia más reciente, ha dicho la misma Corporación que:

“De acuerdo con la Constitución Política y en aras de que el Gobierno Nacional contara con las herramientas necesarias para conjurar todos aquellos hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, se le otorgó al Presidente de la República la posibilidad de declarar el estado de emergencia y así salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El ejercicio de esa prerrogativa va ligada indiscutiblemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra. En efecto, la declaratoria de los estados de excepción no puede convertirse en un instrumento dirigido al desconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, al irrespeto de las reglas del derecho internacional humanitario, y mucho menos a la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, o a la supresión y/o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación y de juzgamiento.

De esta manera, la Carta Constitucional al regular esos estados, estatuyó diferentes mecanismos tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse desde la decisión a través de la cual se declara el estado de emergencia, pasando por los decretos legislativos y concluyendo con los decretos expedidos para la concreción de los fines dispuestos en los mismos. La finalidad de esos controles no es otra que la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio.

Así, en lo que tiene que ver con el control jurídico y con fundamento en el literal e) del artículo 152 supra, se expidió la Ley 137 de 1995-Estatutaria de los Estados de Excepción –, en cuyo artículo 20 consagró el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los plurimencionados estados. A la letra dicha disposición prescribe:

²⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

“ARTICULO 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”.

La Corte Constitucional[1] al revisar la constitucionalidad de la referida disposición, recordó que el control es una medida a través de la cual se pretende impedir la aplicación de normas ilegales; en particular consideró lo siguiente:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales” (Negrillas y subrayado de la Sala).

Sobre el particular y como bien lo ha recalcado esta Corporación[2], la Ley 137 de 1994 pretendió *“instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)”*.

En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA” Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

Entonces, éste supone el examen de lo relativo a la *“competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”*[3].”²⁸

5.4. Texto del Decreto objeto de control de legalidad

El decreto sometido a revisión dispone lo siguiente:

“DECRETO N° 034 de 2020
Marzo 16 de 2020

Por medio del cual se modifica temporalmente el horario laboral y de atención al público en la Alcaldía Municipal de Albán Cundinamarca.

LA ALCALDESA MUNICIPAL DE ALBÁN, CUNDINAMARCA, en uso de sus facultades legales y constitucionales y:

CONSIDERANDO

Que el Artículo 49 de la Constitución Nacional, dispone: Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”; en el numeral segundo del artículo 95 de la carta determina: “2. 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 en los literales a y c del artículo 10 de la Ley 1751 de 2015, dispone:” Artículo 10. Derechos y deberes de las personas, relacionados con la prestación del servicio de salud. Son deberes de las personas relacionados con el servicio de salud, los siguientes:

- a) Propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad; En virtud de lo anterior.
- b) Actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.

Que la ley 9 de 1979, Por la cual se dictan medidas sanitarias, desarrolla en el Título VII, que el estado, como regulador de la materia de salud, debe expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación

²⁸ Consejo de Estado, Sala Plena. Exp. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA). Sentencia de 15 de octubre de 2013. **Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.**

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Que la Organización Mundial para la Salud OMS, identificó desde el siete (7) de enero de 2020, declarando un brote como emergencia de salud pública de importancia internacional, porque el MinSalud, ha venido implementado medidas para enfrentar su llegada en la fases de prevención y contención, a fin de mantener los casos y contactos controlados. Que la Organización Mundial para la Salud OMS, determinó que el COVID 19, ha identificado que los mecanismos de transmisión son: 1) gotas respiratorias al toser o estornudar; 2) contacto indirecto por superficies inanimadas, y 3) aerosoles por microgotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.

Que la Organización Mundial para la Salud OMS, ha establecido que hay suficiente evidencia para indicar que el CONID-19, se transmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados, la sintomatología suele ser inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar en una neumonía grave e incluso la muerte.

Que la Organización Mundial para la Salud OMS, explica que no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus, y en consecuencia, por su sintomatología y forma de obrar en la persona, genera complicaciones graves y que, de acuerdo con las recomendaciones de los expertos, la forma más efectiva para evitar el contagio es tener una higiene permanente de manos y mantener los sitios de afluencia de público debidamente esterilizados.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la Resolución N° 380 de 2020, adoptó medidas preventivas de aislamiento y cuarentena respecto de personas que arribarán a Colombia procedentes de la República Popular de China, Italia, de Francia y de España y dispuso acciones para su cumplimiento.

Que la Organización Mundial para la Salud OMS, el pasado once (11 de marzo de 2020, declaró que el brote de COVID-19, es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, e instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, para mitigar el contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID -19 y adopta medidas para hacer frente al virus.

Que son funciones de los Alcaldes Municipales dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

Que en el ejercicio de dichas funciones está el establecer el horario de la Jornada Laboral de los empleados a su cargo así como el horario de atención al público en las diferentes dependencias de la Administración Municipal, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978.

Que conforme a lo anterior se hace necesario dictar medidas de protección a la población residente en Albán Cundinamarca con ocasión del coronavirus COVID-19 y modificar parcialmente el horario de la jornada laboral y de atención al público en las dependencias administrativas de la Alcaldía Municipal.

Que en mérito de lo expuesto,

D E C R E T A

ARTÍCULO PRIMERO: Modifíquese temporalmente el horario Laboral y de Atención al Público en las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal de Albán, estableciendo el horario laboral de la siguiente forma:

De lunes a viernes de 08:00 am a 01:00 p.m. y de 02.00 p.m. a 06:00 p.m.

Este horario regirá hasta que la emergencia sanitaria sea superada.

ARTÍCULO SEGUNDO: Instar a los funcionarios, contratistas y la ciudadanía en general del Municipio de Albán, para que se adopten las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio de coronavirus COVID-19:

1. CUIDADOS PERSONAL

Cada persona deberá realizar una pausa activa con las siguientes acciones:

- a) Cada tres (3) horas deberán lavarse las manos con abundante agua, jabón, alcohol o gel antiséptico.
- b) Tomar agua permanentemente (hidratarse)
- c) Taparse nariz o boca con el antebrazo (no con la mano) para estornudar o toser.
- d) Evitar contacto directo, no saludar con beso o de mano, no dar abrazos.
- e) Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables.
- f) En caso de gripa usar tapabocas y quedarse en casa.
- g) Llamar a la línea 018000955590-6978785-6978788-697000 extensiones 1283- 1287, y en el Municipio de Galán la línea 3213751037 y 3102710559, antes de ir al servicio de urgencias si presenta síntomas de alarma (dificultad respiratoria, temperatura superior a 38° centígrados por más de dos días; silbido en el pecho en niños). El sistema de salud deberá priorizar la atención domiciliaria de estas emergencias.
- h) Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diaria, si presentan algún síntoma de alarma (gripas, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento).

2. CUIDADOS COLECTIVO

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

- a) Las empresas y espacios laborales adoptarán las medidas necesarias para organizar el trabajo en casa de los empleados que sea posible.
- b) Para los empleados que sea indispensable que asistan al lugar del trabajo se deben organizar horarios flexibles.
- c) Además del trabajo en casa y de los turnos de ingreso y salida, los colegios deben organizar la virtualización de tantas actividades y clases como sea posible.
- d) Todas las estaciones, vehículos, microbuses, buses de transporte público y privado en general, y a quienes los operan deberán realizar el lavado y desinfección diariamente de los medios de transporte.
- e) Durante el día se desinfectarán estaciones y buses de manera aleatoria.
- f) Todos los colegios y establecimiento públicos deben encargarse de lavar y desinfectar diariamente sus áreas de uso común.
- g) Se deben adelantar acciones las acciones necesarias para mantener en condiciones óptimas de asepsia los tanques en los cuales se deposite agua para su consumo.

ARTÍCULO TERCERO: Los servidores públicos con síntomas respiratorios deberán tomar inmediatamente medidas de autocuidado y comunicar a su empleador, a través de la Secretaría General de Gobierno, quien deberá activar el plan de contingencia. En caso de persistir los síntomas o empeoramiento del cuadro clínico, acudir a la red de urgencias siguiendo las indicaciones de autoridades de salud dispuesta por la Gobernación de Cundinamarca en el Puesto de mando Unificado de Cundinamarca PMU.

ARTÍCULO CUARTO: Una la emergencia sanitaria sea superada el horario laboral y de Atención al Público volverá al inicialmente establecido.

ARTICULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de su expedición.”

5.5. Requisitos de forma

Sobre los presupuestos requeridos para que proceda el control inmediato de legalidad, se ha pronunciado el Consejo de Estado²⁹, al indicar que ellos corresponden a los

²⁹ En CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011).- Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA) se hace mención a la sentencia proferida por la misma Corporación CP: Mauricio Fajardo Gómez Sentencia de veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Radicación numero: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA) sobre el particular.

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

siguientes: *"1. Que se trate de un acto de contenido general. 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción"*.

Con el fin de determinar si en el asunto en particular se cumple con los requisitos de competencia, es del caso manifestar lo siguiente:

1º. El Decreto 034 de 2020 se trata de un acto de carácter general.

2º. El objeto del acto administrativo remitido para revisión modifica temporalmente el horario laboral y de atención al público en la Alcaldía Municipal de Albán-Cundinamarca. Si bien al hacer referencia a la competencia, el mencionado Decreto dispone que se expide con fundamento en las facultades legales y constitucionales sin especificar ninguna normativa, es lo cierto que la competencia para su expedición se desprende del contenido de la parte motiva del acto objeto de control al decir que le corresponde a los alcaldes dirigir la acción administrativa del municipio, así como asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo ³⁰ y el artículo 33³¹ del Decreto 1042 de 1978.

³⁰ Dicha función se encuentra contenido en el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, al decir que:

"ARTÍCULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes."

³¹ **ARTÍCULO 33. De la jornada de trabajo.** La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente Decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y cuatro horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana excedan un límite de 66 horas.

Dentro del límite máximo fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras.

El trabajo realizado en día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para las horas extras.

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

3°. En ese contexto, el Alcalde Municipal de Albán expidió el mencionado Decreto con el fin de prevenir y contener la propagación del virus en su municipio, en atención a lo previsto por la Organización Mundial de la Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social.

4°. Del contenido del Decreto 034 de 2020, se tiene que el mismo se funda en lo establecido en la siguiente normativa:

- Constitución Política de Colombia

"ARTICULO 49. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

(...)

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.(...)"

ARTICULO 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

(...)

2. 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;

(...)"

- Ley 1751 de 2015

"ARTÍCULO 10. DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS, RELACIONADOS CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD. Las personas tienen los siguientes derechos relacionados con la prestación del servicio de salud:

(...)

Son deberes de las personas relacionados con el servicio de salud, los siguientes:

a) Propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad;

(...)

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA” Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

c) Actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; (...)”

- Ley 9 de 1979 “por la cual se dictan medidas sanitarias”, Título VII sobre la vigilancia y control epidemiológico.
- La Resolución No. 380 de 10 de marzo de 2020 “por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del coronavirus COVID 2019 y se dictan otras disposiciones”, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- La declaratoria hecha por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020 del brote de COVID-19 como una pandemia.
- Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 “por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”

Tal como se ha indicado con antelación, si bien las medidas contenidas en el Decreto 034 de 2020 fueron expedidas por el Alcalde Municipal de Albán en ejercicio de función administrativa, es lo cierto que para su expedición no tuvo en consideración para su expedición lo previsto en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional ni tampoco se fundó en los demás decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional relacionados con dicha declaratoria, por lo que no es dable su estudio a través del control inmediato de legalidad al no cumplirse con todos los requisitos señalados en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. Ello, por cuanto el Decreto 034 fue proferido con antelación a la declaratoria de Estado de Emergencia por el Gobierno Nacional.

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA” Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

No obstante, el Decreto 034 de 2020 puede ser susceptible de control judicial ante esta jurisdicción a través de los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, así como el control por vía de observaciones que formule el Gobernador a los actos de los alcaldes municipales por razones de ilegalidad o inconstitucionalidad, a los que hacen referencia los artículos 137, 138 y 151-5 de la Ley 1437 de 2011.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 en consonancia con lo previsto en los artículos 151 numeral 14 y 243 de ese mismo cuerpo normativo y así precisada por la Sala Plena de la Corporación en sesión extraordinaria del día 31 de marzo del año en curso, debe declararse improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y, por ende, abstenerse el Tribunal de asumir dicho control a través de una decisión de fondo respecto del Decreto 034 de 16 de marzo de 2020, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Albán – Cundinamarca.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO.- DECLÁRESE improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto 034 de 2020 “por medio del cual se modifica temporalmente el horario laboral y de atención al público en la Alcaldía Municipal de Albán Cundinamarca” y, por lo tanto, **ABSTÍENESE** de dar continuidad al trámite del mismo, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO.- Como consecuencia de lo anterior, **DESAGRÉGUESE** del expediente 25000234100020200043800 y **CONTINÚESE** con el trámite de control de legalidad del Decreto 042 de 2020 que se adelanta en el proceso 25000234100020200067800.

EXPEDIENTE No.	25000231500020200043800 25000231500020200067800 ACUM
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO No. 034 DE 16 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO LABORAL Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBÁN CUNDINAMARCA" Y OTRO
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE Y OTROS

TERCERO.- NOTIFÍQUESE la presente providencia a los sujetos procesales por el medio más eficaz, y a la comunidad, se dispone **PUBLICAR** la presente decisión en la página web de la Rama Judicial.

TERCERO. - Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría archívese el expediente previas las constancias a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado