



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN C**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**

Bogotá D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| <b>Referencia</b>                     | 25000-23-15-000-2020-02267-00 Acum.<br>25000-23-36-000-2020-02268-00  |
| <b>Medio de control</b>               | Control inmediato de legalidad  |
| <b>Autoridad que expidió del acto</b> | Alcalde Municipal de Chía - Cundinamarca  |
| <b>Acto sujeto a control</b>          | Decretos No. 189 y 196 de 2020  |
| <b>Tema</b>                           | Criterios que fijan la competencia de la Sala. Criterio temporal. Concurrencia de facultades ordinarias y extraordinarias. Sólo se tiene competencia para emitir pronunciamiento sobre la legalidad de medidas que desarrollan materias reguladas en decretos legislativos. Los artículos 31 a 35 del decreto 189 de 2020 sí desarrollan facultades extraordinarias. DL. 460 y 491 de 2020. Declara legalidad. Improcedente frente a los demás. |

En virtud de lo señalado en el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021, así como de la decisión adoptada por la Sala Plena de esta Corporación en sesión del 1º de febrero de 2021, procede la Subsección a proferir sentencia en el proceso de la referencia.

**I. ANTECEDENTES.**

**1. Texto del acto sujeto a control.**

**1.1. Decreto 189 del 24 de mayo de 2020.**

**ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHÍA**

**DECRETO NÚMERO 000189  
(24 DE MAYO DE 2020)**

***"Por el cual se reglamentan normas proferidas por el Gobierno Nacional dirigidas a contener y mitigar la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y se imparten instrucciones para el mantenimiento del orden público en el Municipio de Chía"***

**EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CHÍA - CUNDINAMARCA**

*En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en los Artículos 213 de la Constitución Política, 93 de la Ley 136 de 1994, 57 de la Ley 1523, 202 de la Ley 1801 de 2016 y el Decreto Nacional 636 de 2020 y,*

**CONSIDERANDO**

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

*Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional, derecho que tiene limitaciones "con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción será igualmente compatible con el ejercicio de*

*los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales" (Corte Constitucional en Sentencia T-483 del 8 de julio de 1999).*

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

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

*Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.*

*Que el derecho a la salud es un derecho fundamental de todos los habitantes del territorio nacional. De conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.*

*Que el artículo 10 de la ley 1098 de 2006, armoniza el principio constitucional de colaboración entre las autoridades públicas, con las obligaciones a cargo de las demás organizaciones privadas y la familia, como núcleo de la sociedad, en relación con la protección de los derechos de los menores. En tal sentido, la norma hace referencia a la figura de "corresponsabilidad" entendida como: "...la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección. La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado."*

*Que, de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República, como jefe de gobierno, conservar el orden público en todo el territorio y reestablecerlo donde fuere turbado.*

*Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.*

*Que el artículo 315 de Constitución Política establece como atribuciones de los Alcaldes, entre otras, las de: "(...) 7. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo. 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. (...) 3. Dirigir la acción administrativa del municipio (...)"*

*Que el artículo primero de la Ley 1523 de 2017 establece que: "(...) La gestión del riesgo de desastres, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo (...)" y "se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población"*

*Que la misma norma, en su artículo tercero, establece el Principio de Protección, en virtud del cual es deber del Alcalde Municipal proteger a los asociados en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad pública y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño.*

*Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. En relación con el orden público deberán conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador.*

*Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.*

*Que de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es atribución del Presidente de la República: (i) ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley; (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; y (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.*

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

*Que conforme a lo establecido en el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, corresponde al Alcalde Municipal como competencia extraordinaria y primera autoridad de policía " (...) actuar ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de provenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de Inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:*

- 1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.*
- 2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.*
- 3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.*
- 4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*
- 5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.*
- 6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*
- 7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.*
- 8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.*
- 9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*
- 10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.*
- 11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.*
- 12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.*

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

*Que la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación en todo el mundo, por su morbilidad y mortalidad, 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 gestionar la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir 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 coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 am) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).*

Que mediante el Decreto Nacional 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID- 19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del Presidente de la República. Advierte la norma que las instrucciones, actos, y órdenes del Presidente de la República, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes.

Que mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el Presidente de la República impartió instrucciones para la expedición de normas en materia de orden público, relacionadas con la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID- 19.

Que mediante Decreto Municipal 140 de 2020, el municipio de Chía, conforme a las instrucciones dadas en el Decreto 420 de 2020, impartió instrucciones necesarias para enfrentar la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID19 y el mantenimiento del orden público del Municipio de Chía.

Que por medio de Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020, en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 de 2020, el Presidente de la República impartió instrucciones de aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio nacional y, en su artículo 20, ordena a los Alcaldes a que adopten todas las medidas necesarias dirigidas a instrucciones, actos y órdenes necesarias para el cumplimiento de la medida de aislamiento, en el arco de sus competencias legales y constitucionales.

Que el Gobierno Nacional expidió Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, "Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", con el propósito de flexibilizar la obligación de atención personalizada a los usuarios de las comisarías de familia y establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir la congregación personas en dichas dependencias, sin que ello afecte la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo.

Que el Decreto Nacional 491 de 2020, estableció medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que por medio de Decretos 140, 142, 143, 144, 145, y 151, 158, 167, 168, 170 y 171 de 2020, el Municipio de Chía ha adoptado medidas preventivas tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 5 mayo de 2020: 378 muertes y 8.613 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá DC. (3.272), Cundinamarca (259), Antioquia (451), Valle del Cauca (1.135), Bolívar (405), Atlántico (641), Magdalena (256), Cesar (70), Norte de Santander (85), Santander (40), Cauca (40), Caldas (91), Risaralda (21 1), Quindío (63), Huila (137), Tolima (94), Meta (717), Casanare (20), San Andrés y Providencia (6), Nariño (247), Boyacá (60), Córdoba (29), Sucre (1) La Guajira (14), Chocó (24), Caquetá (15) y Amazonas (230).

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, en memorando 202022000095703 del 6 de mayo de 2020, señaló que "de acuerdo con las estimaciones del Instituto Nacional de Salud, el número reproductivo efectivo (Rt), que estima la cantidad de personas que cada paciente infecta y permite calcular la velocidad a la que se está propagando el virus y la población de enfermos en las siguientes semanas, estimado al inicio de la epidemia fue de 2,4, mientras que a la fecha se encuentra en 1,3. El promedio de casos diarios confirmados por fecha de reporte, entre el 6 de marzo y el 5 de mayo de 2020 es de 154. La letalidad, que establece el porcentaje de personas que han fallecido con respecto a los casos identificados como positivos a 5 de mayo de 2020 es de 4,4%. La tasa de letalidad global es de 7,4%. De acuerdo con las estimaciones del INS el tiempo requerido para duplicar el número de casos mediante el cual se puede establecer la velocidad de la propagación al inicio de la epidemia se estableció en 1.26 días; transcurridas 9 semanas, este valor es de 10,62 días. Respecto de la positividad de las pruebas de laboratorio que establece cuál es el porcentaje de muestras positivas con respecto al total de muestras procesadas, fue de 7,2% para e14 de mayo de 2020".

Que según datos suministrados por la Secretaría de Gobierno del municipio de Chía, desde que comenzó el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, el pasado 24 de marzo de 2020, las llamadas a la línea de atención 123 han evidenciado un incremento de las denuncias por problemas de orden público, relacionados con el consumo de bebidas embriagantes y violencia intrafamiliar, tal como queda ilustrado en las siguientes tablas:

Tabla No. I  
Informe trimestral de Comisarías de Familia a marzo de 2020

|                         | ENERO | FEBRERO | MARZO | TOTAL |
|-------------------------|-------|---------|-------|-------|
| NIÑAS                   | 43    | 53      | 14    | 110   |
| VIOLENCIA INTRAFAMILIAR | 47    | 61      | 32    | 140   |
| TOTAL                   | 90    | 114     | 46    | 250   |

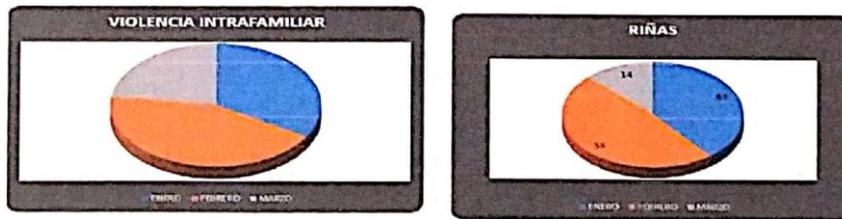
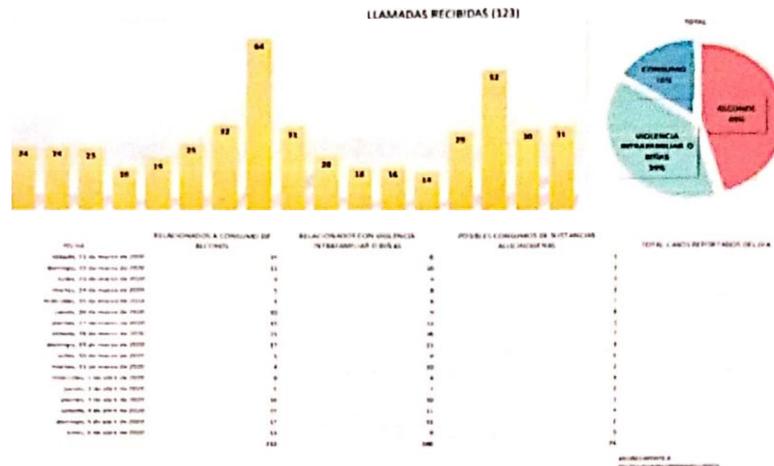


Tabla No. 2  
Informe de las llamadas a la línea 123 durante el periodo de cuarentena obligatoria



Que, durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, comparado con el comportamiento de sus habitantes en el conjunto de los tres (3) meses anteriores (enero a marzo de 2020), el municipio ha sufrido un incremento de un 163% en riñas, y de un 128% en violencia intrafamiliar, lo cual hace necesario limitar la comercialización y el consumo de bebidas embriagantes en el municipio de Chía durante el periodo de la cuarentena obligatoria.

Que la evidencia muestra que la propagación del Coronavirus COVID-19 continúa, a pesar de los esfuerzos estatales y de la sociedad, y en ausencia medidas farmacológicas como la vacuna y los medicamentos antivirales, son las medidas no farmacológicas las que tienen mayor costo-efectividad, medidas que incluyen la higiene respiratoria, el distanciamiento social, autoaislamiento voluntario y la cuarentena. Esas medidas, en concepto Ministerio de Salud y Protección Social, se deben mantener hasta tanto la evaluación del riesgo indique que la situación permite retornar de manera paulatina y con seguimiento las autoridades, a la cotidianeidad.

Que, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, en cumplimiento del artículo 20 del Decreto 593 de 2020, el Alcalde de Chía profirió el Decreto 167 de 25 de abril de 2020 y adoptó las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, de todas las personas habitantes del municipio de Colombia, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.

Que, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, norma que ordena la continuidad de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020. Que, el Alcalde del Municipio de Chía profiere el presente decreto, para dar aplicación al precitado Decreto, con el fin de establecer las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19 y de la calamidad pública decretada por la misma causa en el municipio.

Que, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante memorando 202022000106943 del 22 de mayo de 2020, informó:

"De acuerdo con las estimaciones del Instituto de Salud, el numero reproductivo efectivo (R), que estima la cantidad de personas que cada paciente infecta y permite calcular la velocidad a la que está propagando el virus y la población de enfermos en las siguientes semanas, estimado al inicio de la epidemia fue de 2,4 mientras que a la fecha se encuentra en 1,37.

El promedio de casos diarios confirmados por fecha de reporte, entre el 6 de marzo y el 21 de mayo de 2020 fue de 215. la lealtad que establece el porcentaje de personas que han fallecido con respecto a los casos identificados como positivos, en Colombia a la misma fecha fue de 3.670.

De acuerdo con las estimaciones del INS el tiempo requerido para duplicar el número de casos mediante el cual se pueda establecer la velocidad de la propagación, al inicio de la epidemia se

estableció en 1.26 días; en la última duplicación que ocurrió el 28 de abril, el valor fue de 17,07 días"

*De conformidad con lo anterior y con el fin de garantizar las 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 de primera necesidad y servicios, así como las actividades que por su naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y supervivencia de los habitantes, al igual que atender las recomendaciones efectuadas por la Organización Internacional del Trabajo — OIT en materia de protección laboral y de conformidad con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio nacional, el Gobierno expidió el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020 "Por el cual se proroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público".*

*Que, en mérito de lo expuesto, el Alcalde Municipal en uso de sus atribuciones legales y constitucionales,*

**DECRETA:**

**CAPÍTULO I**

**PROLONGACIÓN DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO Y GARANTÍAS DE MOVILIZACIÓN PARA UNA PARTE DE LA POBLACIÓN DENTRO DEL TERRITORIO DE CHÍA**

**ARTÍCULO 1. AISLAMIENTO.** *Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Chía, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, hasta las doce de la noche (12:00 p.m.) del día treinta y uno (31) de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19.*

*Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo 20 del presente Decreto.*

**ARTÍCULO 2. GARANTÍAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO.** *Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice los derechos fundamentales a la vida y a la salud, se permitirá la circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

1. *Asistencia y prestación de servicios de salud*
2. *Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población.*
3. *Desplazamiento a servicios: (i) bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores de pago, (iv) compra y venta de divisas, (v) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes. chance y lotería, (vi) servicios notariales, y (vii) de registro de instrumentos públicos.*

*(...)*

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

*Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3.*

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

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

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

**CAPÍTULO II**

**MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN Y DISMINUCIÓN DEL CONTAGIO DE COVID-19, EN EL MUNICIPIO DE CHÍA.**

**ARTÍCULO 3.** Las personas que habitan el Municipio de Chía deberán cumplir las medidas sanitarias recomendadas por la Secretaría de Salud del municipio. las cuales incluyen:

1. Realizar el lavado de manos las veces que sean necesarios o como mínimo cada tres (3) horas.
2. Evitar el contacto físico saludo de mano, de beso o abrazos con otras personas.
3. Desinfectar frecuentemente las áreas de contacto tales como chapas, pestillos de puertas y ventanas, pasamanos, mesones, puestos de trabajo, baños etc., en hogares, establecimientos comerciales, sitios de trabajo y vehículos de transporte público y privado y, en general, en todos los sitios públicos.
4. Tomar agua (hidratarse) constantemente.

(...)

**ARTÍCULO 4. PICO Y CÉDULA.** ORDÉNASE la medida de pico y cédula que consiste en la restricción a la población que, en el municipio de Chía, pretenda safir a desarrollar cualquier tipo de actividad a las que se refiere los numerales 20 y 30 del artículo 2 del presente decreto. debiéndose limitar la salida únicamente a los siguientes días y horarios, los cuales se establecen de acuerdo con el último número de cédula de ciudadanía o documento de identidad:

| <b>PICO Y CÉDULA</b> |               |                  |               |                |                       |
|----------------------|---------------|------------------|---------------|----------------|-----------------------|
| <b>LUNES</b>         | <b>MARTES</b> | <b>MIÉRCOLES</b> | <b>JUEVES</b> | <b>VIERNES</b> | <b>HORARIO</b>        |
| 1 y 2                | 3 y 4         | 5 y 6            | 7 y 8         | 9 y 0          | 8:00 AM a<br>4:00 PM. |

(...)

**ARTÍCULO 5. MOVILIDAD.** Se garantiza el servicio de transporte público terrestre de pasajeros, servicios postales y de paquetería en el territorio del Municipio de Chía y demás actividades permitidas y de paquetería en el territorio del Municipio de Chía y demás actividades permitidas que se encuentran señaladas en el artículo 2 del presente decreto, que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

(...)

**ARTÍCULO 6. MOVILIDAD DE VEHÍCULOS Y MOTOS DE USO PRIVADO.** El uso de automóviles y motos privados no queda restringido en el territorio de Chía para el transporte de personas en estado de discapacidad, mujeres en estado de embarazo, mayores de 70 años y personas que necesiten acceder a servicios y urgencias de salud y abastecimiento de enseres o víveres de primera necesidad que no se encuentren suministrados por los establecimientos de comercio ubicados dentro del perímetro de 300 mts alrededor del lugar de residencia del comprador, y abastecimiento de dinero en efectivo.

(...)

**ARTÍCULO 7. MEDIDAS ESPECIALES PARA LA MOVILIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD.** Se garantiza la circulación de las personas y vehículos que se desempeñen o sean indispensables para los siguientes servicios y labores:

1. Prestación de servicios de salud, incluido el de asistencia médica domiciliaria, movilización de enfermos, pacientes y personal sanitario (...).

**ARTÍCULO 8. RESTRICCIÓN DE MOVILIDAD EN LA FRONTERA CON EL RESGUARDO INDÍGENA MHUYSGA FONQUETA Y CERCA DE PIEDRA Y LOS MUNICIPIOS DE CAJICÁ, COTA, TABIO, TENJO Y BOGOTÁ.** Con el fin de mitigar el aumento exponencial del número do contagiados con COVID-19 en el territorio, el municipio de Chía aplicará sistemas de control para el paso de los ciudadanos de los municipios de Cajicá, Cota, Tabio, Tenjo y el Distrito Capital de Bogotá, de conformidad con lo establecido en el artículo 29 del presente decreto.

**ARTÍCULO 9. PROHÍBASE** en la jurisdicción del Municipio de Chía, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, espacio público y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, hasta las doce de la noche (12:00 p.m.) del día treinta y uno (31) de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes, sin embargo, este se limita a la venta de una unidad (botella, caja o unidad de embalaje) de bebida embriagante por compra.

**ARTÍCULO 10. GARANTÍAS PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD.** Se garantiza la continuidad del pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud. La Administración velará, a través de la Secretaría de Salud, que no se ejerzan actos de discriminación en su contra dentro del territorio de Chía.

**ARTÍCULO 11. TOQUE DE QUEDA.** Con el fin de asegurar el cumplimiento del fin estatal perseguido con la medida del aislamiento preventivo obligatorio, se declara el toque de queda en toda la jurisdicción del Municipio de Chía de lunes a viernes a partir de las 5:00 P.M. hasta las 5 A.M., y sábados, domingos a partir de las 2 P.M. hasta las 5 A.M, desde el día de publicación del presente Decreto hasta las doce de la noche (1 2:00 p.m.) del

día treinta y uno (31) de mayo de 2020, fecha que podrá prorrogarse en el evento que sea necesaria la continuación de medidas de aislamiento por COVID-19.

(...)

**ARTÍCULO 12. EVENTOS PROHIBIDOS.** Prohíbese en el Municipio de Chía la organización, realización o difusión de fiestas, chiquitekas, viejotekas, bares estudiantiles o cualquier actividad similar en el espacio público, en propiedad privada o establecimientos de comercio abiertos al público, cualquiera sea su denominación, que implique la realización de eventos para agrupar a más de diez (10) personas, aun cuando en éstos se anuncie la no venta de bebidas embriagantes.

**ARTÍCULO 13. MEDIDAS SANITARIAS PARA GARANTIZAR LAS OPERACIONES DE LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES.** Se prohíbe el desarrollo de todo tipo de actividad comercial y económica, salvo las expresamente autorizadas en el artículo 20 del presente Decreto. El servicio de los establecimientos de comercio autorizados operará de acuerdo con las siguientes instrucciones:

1. Solo podrán operar los establecimientos comerciales que suministren productos, entre los cuales se incluyen los alimentos, que garanticen las condiciones de salubridad en sus procesos de producción y personal adscrito, recomendadas por la Secretaria de Salud para impedir la propagación del COVID-19.

(...)

**ARTÍCULO 14. MEDIDAS SANITARIAS PARA GARANTIZAR LA ACTIVIDAD DE LA PLAZA DE MERCADO EL CACIQUE.** La plaza de mercado EL CACIQUE, continuará la prestación de sus servicios mediante la atención directa al público, de lunes a viernes de 8:00 am a 4:00 pm, exceptuando un día semanal para labores de aseo general y los fines de semana de 9 a.m. a 1 p.m. con servicio complementario bajo la modalidad de domicilio hasta las 4 p.m. Para la atención presencial, el aforo de la Plaza se limitará a un número máximo de cincuenta (50) personas de manera simultánea, garantizando la distancia de dos (2) metros entre las personas que hagan fila para acceder al servicio.

(...)

**ARTÍCULO 15. MEDIDAS SANITARIAS PARA GARANTIZAR LA ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS, ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y PLANTAS DE PRODUCCIÓN.** Las empresas, establecimientos de comercio y plantas de producción que se encuentren en funcionamiento por estar incluidas dentro de las excepciones del artículo dos (2) del presente decreto, deberán adoptar el Protocolo General de Bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del CORONAVIRUS COVID -19 (...).

**ARTÍCULO 16. MEDIDAS SANITARIAS PARA PRESTAR LOS SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA.** Las personas encargadas de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, servicios carcelarios y penitenciarios y servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones, deberán dar aplicación a las siguientes medidas de bioseguridad:

1. Usar siempre tapabocas, desde que sale de su casa y hasta llegar nuevamente a ella, no debe ser manipulado una vez puesto. En los turnos de doce (12) horas se recomienda uso de dos tapabocas, uno cada 6 horas, luego debe desecharse, lavarlo o desinfectado no es útil.
2. Salir de su casa con uniforme manga larga completo y de fácil lavado.

(...)

**ARTÍCULO 17. MEDIDAS SANITARIAS PARA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE DROGUERÍAS, NOTARÍAS, BANCOS Y OTRAS ENTIDADES.** Las droguerías operarán las veinticuatro (24) horas y atenderá presencialmente Usuarios de conformidad al Pico y Cédula establecido por el artículo 4 del presente Decreto y sin restricción alguna a través del servicio a domicilio.

(...)

**ARTÍCULO 20. MEDIDAS SANITARIAS PARA GARANTIZAR LA ACTIVIDAD FÍSICA FUERA DE CASA.** En aras de garantizar el cumplimiento de los Protocolos de Bioseguridad proferidos por el Gobierno Nacional, a partir del día 11 de mayo 2020, las personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años podrán desarrollar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tales como: caminar, trotar, montar bicicleta o cualquier otra actividad física bajo las siguientes condiciones:

1. Realizar la actividad física únicamente en las zonas que para estos efectos establecerá el Instituto Municipal de Recreación y Deporte de Chía.
2. Además de lo anterior, la persona que desee salir a realizar las actividades deportivas antes descritas solo podrá utilizar la zona habitadas para estos fines por el Instituto Municipal de Recreación y Deporte de Chía.

(...)

**ARTÍCULO 24. MEDIDAS SANITARIAS PARA GARANTIZAR EL SERVICIO DE PARQUEADEROS.** Este servicio estará disponible únicamente para las personas que tienen permiso de circulación, de acuerdo con el artículo 2 del presente decreto. Sólo podrán prestar este servicio los parqueaderos autorizados para ello, y deberán adoptar el Protocolo General de Bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del CORONARIVUS COVID -19, expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución No. 0006664 del 24 de abril de 2020, las circulares que para estos efectos hayan expedido las diferentes Secretarías de la Alcaldía de Chía.

(...)

**ARTÍCULO 29. MEDIDAS ESPECIALES RESGUARDOS INDIGENAS.** En aras de garantizar las medidas de aislamiento decretadas por el Gobierno Nacional en armonía con lo dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Circular Externa No. 15 del 13 de marzo de 2020, se considera necesario recomendar a los resguardos indígenas de Chía que atiendan las siguientes medidas:

1. Permanecer en su territorio dentro de su espacio individual o colectivo, con el fin de reducir la exposición al riesgo de contagio.
2. Implementar acciones para evitar la salida de sus territorios con el fin de reducir la exposición al riesgo de contagio.

(...)

*Parágrafo.* La Alcaldía Municipal de Chía, a través de la Secretaría de Gobierno, y en compañía del Cabildo Indígena, establecerá acciones de inspección, vigilancia y control mediante las cuales se garantice la especial consideración que debe tenerse con los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, debido a que, por su situación de aislamiento de las sociedades no indígenas, son especialmente vulnerables al COVID-19.

### **CAPÍTULO III**

#### **OTRAS DISPOSICIONES**

**ARTÍCULO 30. ATENCIÓN DE SOLICITUDES DE LOS CIUDADANOS.** La ciudadanía en general podrá acceder al servicio prestado por la alcaldía municipal para presentar PQRS, consultas y demás solicitudes ciudadanas, a través del correo electrónico: [contactenos@chia.gov.co](mailto:contactenos@chia.gov.co), y de la aplicación CHIAPP que está disponible para sistemas operativos Android.

**PARÁGRAFO 1.** la aplicación CHIAPP se puede descargar a través de la tienda Android, se debe generar el registro del usuario ingresando un correo electrónico y contraseña, posteriormente ingresar los datos personales para comenzar a navegar, ingresar al link VENTANILLA ÚNICA VIRTUAL, en la cual pueden consultar los trámites que se hayan presentado y establecer PQRS, así como ingresar a las ventanas: SISBÉN, ventanilla única, datos abiertos, estratificación, matrículas EFAC, noticias, redes sociales, incidentes, ayudas que está brindando la Administración Municipal, donaciones y pedidos de alimentos a la Plaza de Mercado el Cacique.

**PARÁGRAFO 2.** El trámite para solicitar certificados de residencia en el territorio de Chía y personerías jurídicas seguirá siendo el previsto en la Circular No. 01 del 3 de abril de 2020, la cual se encuentra publicada en la página web de la Alcaldía Municipal <https://www.chia-cundinamarca.gov.co> junto con sus formatos y puede ser consultada enlace: <https://www.chiqcundinamarca.gov.co/2020/iuridica/Circularconfirma.pdf>.

**PARÁGRAFO 3.** Los ciudadanos que sean parte de actuaciones administrativas que se encuentren en curso los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones.

**ARTÍCULO 31. TÉRMINOS PARA LA ATENCIÓN DE SOLICITUDES.** Hasta tanto permanezca vigente el aislamiento preventivo obligatorio establecido por este Decreto, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

**PARÁGRAFO 1.** La Secretaría General de la Alcaldía de Chía, verificará la existencia de correo electrónico de la entidad destinado exclusivamente al ejercicio de notificaciones y coordinara para que en el envío correspondiente al interesado se indique el acto administrativo que se notifica o comunica, copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo, información que deberá ser suministrada por la dependencia que produzca el Acto Administrativo.

**PARÁGRAFO 2.** En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se informará a la dependencia responsable quien seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

**ARTÍCULO 32. AMPLIACIÓN DE TÉRMINOS PARA ATENDER LAS PETICIONES.** Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con lo establecido en el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, así:

1. Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.
2. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción. (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.
3. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo. En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

**PARÁGRAFO.** La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.

**ARTÍCULO 33. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS.** Se mantiene la suspensión de los términos procesales de las actuaciones administrativas en curso ante las dependencias del Nivel Central de la Alcaldía Municipal de Chía, los cuales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la terminación del aislamiento preventivo obligatorio establecido en el presente Decreto.

**PARÁGRAFO 1.** La suspensión vigente afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años y durante el tiempo que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción, silencio administrativo positivo o firmeza previstos en la Ley que regule la materia. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas relativas a la efectividad de derechos fundamentales, salvo para las actuaciones que se establecen en el párrafo siguiente.

**PARÁGRAFO 2.** Se levanta la suspensión de términos para la expedición de licencias urbanísticas, tarjetas de operación de servicio de transporte público, trámites de patios y grúas, así como los trámites virtuales a través del correo [transitochia@datatools.com.co](mailto:transitochia@datatools.com.co) de registros nacionales automotores, matrículas, levantamiento e inscripción de prenda, traspasos, duplicados de placas, duplicados de licencias de tránsito, transformaciones, cancelaciones y traslados de cuentas, y de las actuaciones de que conocen las inspecciones de policía, de conformidad con lo establecido en los numerales 16, 30 y 43 del artículo 30 del Decreto Nacional 636 de 2020.

**ARTÍCULO 34. SERVICIOS DE CONCILIACIÓN Y OTROS MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS.** Estos servicios se prestarán por medios virtuales, de conformidad con los canales, herramientas y medios que el Secretario de Gobierno establezca en coordinación con el equipo de trabajo a su cargo, los mecanismos para el acceso al servicio serán publicados en la página WEB <http://chia-cundinamarca.gov.co/> para información de los ciudadanos. El trámite de las conciliaciones extrajudiciales, a cargo de los servidores públicos habilitados para conciliar y de los centros de conciliación públicos, será de cinco (5) meses.

**ARTÍCULO 35. COMISARIAS DE FAMILIA.** Se continuará garantizando la atención a todos los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarias de familia que operan el Municipio de Chía, en relación con la protección en casos de violencias en el contexto familiar y adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes para lo cual se adoptan medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.

**PARÁGRAFO 1.** Para evitar la conglomeración de usuarios en las inspecciones de policía se atenderá por los siguientes turnos:

**Martes 26 de mayo de 2020** atenderá la Comisaría Cuarta (4) de Familia del Municipio de Chía en las instalaciones de la Calle 10 No. 1-36 Chía Centro Comercial La Libertad.

**Miércoles 27 de mayo de 2020** atenderá la Comisaría Primera (1) de Familia del Municipio de Chía en las instalaciones de la Calle 10 No. 1-36 Chía Centro Comercial La Libertad.

**Jueves 28 de mayo de 2020** atenderá la Comisaría Segunda (2) de Familia del Municipio de Chía en las instalaciones de la Calle 10 No. 1-36 Chía Centro Comercial La Libertad.

**Viernes 29 de mayo de 2020** atenderá la Comisaría Tercera (3) de Familia del Municipio de Chía en las instalaciones de la Calle 10 No. 1-36 Chía Centro Comercial La Libertad.

**PARÁGRAFO 2.** En cumplimiento del horario nocturno y fines de semana que se requiera de la atención de algún proceso de competencia de las comisarías de Familia será atendido por la Comisaría que se encuentre en disponibilidad según el decreto 721 de 2019.

**ARTÍCULO 36. INSPECCIONES DE POLICÍA.** Se continuará garantizando la atención a todos los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las inspecciones de Policía que operan en el municipio de Chía.

**PARÁGRAFO 1. HORARIOS DE ATENCIÓN.** Para evitar la conglomeración de usuarios en las inspecciones de policía se atenderá por los siguientes turnos:

**Martes 26 de mayo de 2020** atenderá la Inspección Cuarta (4) de Policía del Municipio de Chía en las instalaciones de Casa de Justicia Centro Comercial La Libertad.

**Miércoles 27 de mayo de 2020** atenderá la Inspección Quinta (5) de Policía del Municipio de Chía en las instalaciones de la Calle 10 No. 1-36, Casa de Justicia Centro Comercial La Libertad.

**Jueves 28 de mayo de 2020** atenderá la Inspección Sexta (6) de Policía del Municipio de Chía en las instalaciones de la Calle 10 No. 1-36, Casa de Justicia Centro Comercial La Libertad.

**Viernes 29 de mayo de 2020** atenderá la Inspección Primera (1) de Policía del Municipio de Chía en las instalaciones de la Calle 10 No. 1-36, Casa de Justicia Centro Comercial La Libertad.

(...)

**ARTÍCULO 40. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS.** Todas las disposiciones contempladas en el presente Decreto, incluyendo los protocolos de bioseguridad, son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes del Municipio de Chía. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, por parte de cualquiera de los habitantes del municipio de Chía, dará lugar a la imposición de multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21. del Decreto 780 de 2018 o la norma que lo sustituya, modifique o derogue. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicabilidad de lo previsto en el artículo 368 del Código Penal.

(...)

**ARTÍCULO 43. VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de las cero horas (00'00 a m.) del día 25 de mayo de 2020 y, a partir de su entrada en vigencia, deroga de los decretos Municipales 151, 167, 168, 170, 175 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

**ARTÍCULO 44. PUBLICACIÓN.** Publicar el presente Decreto, conforme al artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo C.P.A C.A. en la página web de la alcaldía <http://chia-cundinamarca.gov.co/>

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Dado en el municipio de Chía, a los veinticuatro (24) días del mes de mayo de dos mil veinte (2020).

**LUIS CARLOS SEGURA RUBIANO  
ALCALDE**

**EDWIN TORRES POVEDA  
SECRETARIO DE GOBIERNO**

**1.2. Decreto 196 del 26 de mayo de 2020.**

**DECRETO No. 196 de 2020  
(26 DE MAYO DE 2020)'**

**POR MEDIO DEL CUAL SE CORRIGE PARCIALMENTE EL DECRETO 189 DEL 24 DE MAYO DE 2020  
"POR EL CUAL SE REGLAMENTAN NORMAS PROFERIDAS POR EL GOBIERNO NACIONAL  
DIRIGIDAS A CONTENER Y MITIGAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA  
DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE IMPARTEN INSTRUCCIONES PARA EL MANTENIMIENTO DEL  
ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CHÍA"**

**EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CHÍA - CUNDINAMARCA**

*En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en los Artículos 213 y 315 de la Constitución Política, 93 de la Ley 136 de 1994, 57 de la Ley 1523, el Decreto Nacional 636 de 2020, el Decreto Nacional 689 de 2020 y,*

### **CONSIDERANDO**

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

*Que el artículo 315 de Constitución Política establece como atribuciones de los alcaldes, entre otras, las de: "(...) 7. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo. 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. (...) 3. Dirigir la acción administrativa del municipio (...)"*

*Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.*

*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 coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

*Que el 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 417 en el cual se declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.*

*Que mediante el Decreto Nacional 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID- 19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del Presidente de la República. Advierte la norma que las instrucciones, actos, y órdenes del Presidente de la República, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes.*

*Que mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el Presidente de la República impartió instrucciones para la expedición de normas en materia de orden público, relacionadas con la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID- 19.*

*Que, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, norma que ordena la continuidad de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020. Que, el Alcalde del Municipio de Chía profiere el presente decreto, para dar aplicación al precitado Decreto, con el fin de establecer las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19 y de la calamidad pública decretada por la misma causa en el municipio.*

*Que, posteriormente, con el fin de garantizar las 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 de primera necesidad y servicios, así como las actividades que por su naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, la salud y supervivencia de los habitantes, al igual que atender las recomendaciones efectuadas por la Organización Internacional del Trabajo – OIT en materia de protección laboral y de conformidad con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio nacional, el Gobierno expidió el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020 "Por el cual se proroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020" "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público".*

*De conformidad con lo anterior, mediante Decreto 189 del 24 de mayo de 2020 el Alcalde Municipal de Chía reglamentó las normas proferidas por el Gobierno Nacional dirigidas a contener y mitigar la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID- 19, garantizando así la ejecutividad de lo dispuesto en el Decreto Nacional 689 del 22 de marzo de 2019.*

*Pese a lo anterior, se evidenció en el contenido de la norma municipal una imprecisión producto del error involuntario que es necesario corregir con el fin de asegurar el correcto análisis y aplicación del Decreto.*

*Que, el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) establece: "Corrección de errores formales. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en*

el sentido material de la decisión, ni revivirá términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda".

En atención a la norma transcrita, el cambio a realizarse consiste en lo siguiente:

El artículo 21 del Decreto 189 del 24 de mayo de 2020 determina "LAS MEDIDAS SANITARIAS PARA GARANTIZAR LA TOMA DE SOLPOR MEENORES DE EDAD" dentro de las cuales se dispone en el numeral 9 que "9. Se permitirá el uso de parques infantiles o biosaludables, pero no el de canchas deportivas" no obstante lo anterior y en armonía con lo preceptuado en la normatividad nacional y municipal, el uso de estos espacios no se encuentran permitido, pues, el artículo 4 del Decreto Nacional 636 del 06 de mayo de 2020, cuyas medidas actualmente se encuentran prorrogadas hasta la medianoche (12:00 pm) del 31 de mayo de 2020, preceptúa su prohibición expresa aún en municipios sin afectación del Coronavirus – COVID-19.

Que las aclaraciones y modificación en comento corresponden a un cambio netamente formal del Decreto 189 del 24 de mayo de 2020 que no fluctúa el contenido material o sustancial de las decisiones allí contenidas, por lo tanto, los demás aspectos del acto administrativo se mantienen incólumes.

Que, en mérito de lo expuesto, el Alcalde Municipal en uso de sus atribuciones,

#### **DECRETA**

**ARTÍCULO 1.** Corregir el numeral noveno (9) del artículo 21 del Decreto 189 del 24 de mayo de 2020, el cual quedará así:

**"ARTÍCULO 21. MEDIDAS SANITARIAS PARA GARANTIZAR LA TOMA DE SOL POR MENORES DE EDAD.** En aras de garantizar el cumplimiento de los Protocolos de Bioseguridad proferidos por el Gobierno Nacional, a partir del día 11 de mayo de 2020, los niños que se encuentren en el rango de edad de 6 a 17 años podrán salir de sus casas por un término máximo de media hora dentro de una de las siguientes franjas horarias: de 9:00 a 10:00 AM; o de 2:00 PM a 3:00 PM. Los niños podrán caminar, trotar, montar bicicleta o desarrollar cualquier otra actividad física bajo las siguientes condiciones:

(...)

9. No se permitirá el uso de parques infantiles o biosaludables, como tampoco el uso de canchas deportivas."

**ARTÍCULO 8. IMPROCEDENCIA DE RECURSOS.** Contra el presente Decreto no procede recurso alguno, de conformidad con lo previsto por el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO 9. VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deja incólume las demás disposiciones contenidas en el Decreto 189 de 2020.

**ARTÍCULO 10. PUBLICACIÓN.** Publicar el presente Decreto, conforme al artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo C.P.A C.A. en la página web de la alcaldía <http://chia-cundinamarca.gov.co/>

#### **COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Dado en el municipio de Chía, a los veintiséis (26) días del mes de mayo de dos mil veinte (2020).

**LUIS CARLOS SEGURA RUBIANO**  
**ALCALDE**

## **2. Actuación procesal.**

El señor alcalde municipal de Chía - Cundinamarca expidió el Decreto No. 189 del 24 de mayo de 2020 "Por el cual se reglamentan normas proferidas por el Gobierno Nacional dirigidas a contener y mitigar la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y se imparten instrucciones para el mantenimiento del orden público en el municipio de Chía".

Cumpliendo lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, remitió el acto vía correo electrónico para el conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien por conducto de su Secretaría efectuó su reparto al Magistrado Ponente.

Mediante auto del 9 de junio de 2020, la magistrada Dra. Patricia Salamanca Gallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección F remitió el proceso 25000-23-36-000-2020-02268-00, con el fin de que se acumulara a este proceso, por cuanto allí se discutía la legalidad del Decreto 196 del 26 de mayo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Chía, por medio del cual se corrigió el Decreto 189 de 2020.

El 1º de julio de 2020 el magistrado ponente profirió auto mediante el cual resolvió avocar conocimiento de los actos administrativos proferidos por el alcalde municipal de Chía. El 2 de julio de 2020 se notificó dicha providencia al alcalde del municipio de Chía, al Gobernador de Cundinamarca y al Ministerio Público.

El mismo día se publicó el correspondiente aviso.

El Procurador emitió concepto el pasado 28 de julio de la anualidad.

### **3. Concepto del Procurador.**

El Procurador 136 Judicial II Administrativo rindió concepto en el sentido de considerar que resultaba improcedente el CIL para evaluar la legalidad de los Decretos 189 y 196 de 2020, proferidos por el alcalde municipal de Chía – Cundinamarca, debido a que las medidas adoptadas en los señalados actos administrativos no obedecían al ejercicio de facultades extraordinarias propias del desarrollo de decretos legislativos, sino al ejercicio de las competencias propias y ordinarias de la autoridad administrativa expedidora.

En este sentido, argumentó el agente del Ministerio Público que debido a que las medidas adoptadas por el alcalde eran “policivas de urgencia” y habían sido expedidas en virtud del principio de autonomía del ente territorial, tales decretos no eran susceptibles del control automático previsto en el artículo 136 del CPACA.

## **II. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS DE LA SALA**

Corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

- 1.** ¿Es procedente el control inmediato de legalidad sobre los Decretos Nos. 189 y 196 de 2020 proferidos por el alcalde municipal de Chía - Cundinamarca teniendo en cuenta que los actos fueron proferidos con posterioridad a la vigencia del D.L. que declaró el EE?
- 2.** En caso de ser procedente, ¿Los artículos son legales, proporcionales, sistemáticos y adecuados a los fines?

### **Tesis de la Sala.**

- 1.** Es improcedente ejercer el CIL sobre los **artículos 1 a 30 y 36 a 44** del decreto no. 189 de 2020, así como tampoco del decreto no. 196 de 2020, por ser desarrollo

de facultades ordinarias atribuidas al alcalde de Chía y no incidir de forma directa y necesaria en las facultades otorgadas a las autoridades administrativas mediante los D.L 460 y 491 de 2020. Sin embargo, esta Corporación ejercerá el CIL de los **artículos 31 a 35** del decreto no. 189 de 2020 **porque** el acto administrativo fue expedido dentro de término de vigencia de los D.L. 460 y 491 de 2020 y los desarrolla, pues se refiere a la prestación del servicio de comisarías de familia, así como a la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas, dentro del municipio de Girardot.

2. Los **artículos 31 y 33** del decreto no. 189 de 2020 deben declararse ajustados a la Ley por cumplir con los criterios de competencia, sistematicidad, transitoriedad, proporcionalidad y adecuación de la medida, como quiera que se encuentran acorde con lo estipulado en los D.L 460 y 491 de 2020, que les sirvieron de fundamento.

Los **artículos 32, 34 y 35** se declararán legales siempre y cuando se entienda que sólo se mantendrán durante el tiempo en que se encuentre vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia del COVID-19, atendiendo al criterio de transitoriedad.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **1. Precisiones metodológicas.**

El control inmediato de legalidad (CIL) es un medio de control especial y expedito que sirve de contrapeso efectivo al poder que adquiere la autoridad territorial, una vez declarado el estado de excepción, que en su ejercicio podría afectar los derechos, la Constitución y el ordenamiento jurídico. Debido a la naturaleza, fines y características del CIL, la Sala debe, desde el inicio, enfrentar la problemática de establecer su competencia de conformidad con las normas básicas que buscan, esencialmente, que se lleve a cabo un juicio de fondo, integral, sustantivo y oportuno de las medidas o actos administrativos generales objeto del control.

Así, el precedente de este Tribunal ha ido consolidándose respecto a que declarado el EE, las autoridades territoriales mantienen sus facultades y competencias ordinarias, pero al mismo tiempo adquieren otras de orden extraordinario por vía del desarrollo de los diferentes decretos legislativos que expida el Presidente de la República al asumir materias legislativas<sup>1</sup>. Por tanto, en algunos actos administrativos concurren facultades ordinarias con las extraordinarias, las cuales sí son objeto del CIL. Entonces, deberá diferenciarse entre unas y otras con el propósito de que sean los actos administrativos generales que expidan las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y como "desarrollo" de tales decretos legislativos, los que sean objeto del CIL, las demás funciones ejercidas solamente son enjuiciadas siempre que haya un vínculo necesario e inescindible con las primeras.

---

<sup>1</sup> Ver: Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: Felipe Alirio Solarte Maya. Providencia del 21 de julio de 2020. Radicación No. 25000231500020200042100. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: Oscar Armando Dimaté Cárdenas. Providencia del 8 de junio de 2020. Radicación No. 25000231500020200032800. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: Claudia Elizabeth Lozzi Moreno. Providencia del 27 de junio de 2020. Radicación No. 25000231500020200157400. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: José Élvor Muñoz Barrera. Providencia del 30 de junio de 2020. Rad. No. 25000-23-15-000-2020-00601-00. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: José Élvor Muñoz Barrera. Providencia del 30 de junio de 2020. Rad. No. 25000-23-15-000-2020-00548-00.

Como puede observarse sin mayor hesitación, el CIL es un juicio complejo puesto que implica que el juez, al ejercer de manera inmediata, oficiosa y expedita el control, sea el protagonista de la conservación de la superioridad e integridad del ordenamiento jurídico y de los derechos. Es a dicha autoridad judicial a la que le corresponde hacer las distinciones y la relaciones adecuadas y correctas para que su juicio conserve los límites competenciales de todas las autoridades dentro del marco de excepcionalidad y garantice, de esta manera, la superación de las causas que generaron la crisis dentro del estado de derecho y el pronto regreso a la normalidad jurídica.

## **2. El CIL como mecanismo judicial de control efectivo en el marco de los estados de excepción. Régimen de legalidad.**

Los estados de excepción son instituciones constitucionales del estado social de derecho enfrentar la guerra exterior (Art. 212 CP), la perturbación del orden público interno (Art. 213 CP) y la perturbación del orden económico, social y ecológico del país, o que constituya graves calamidad pública (Art. 215 CP), mediante el cual se permite al Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, decretar el estado de excepción y habilitarse para poder asumir poderes temporales, excepcionales, necesarios y expeditos con el único y exclusivo fin de conculcar o superar las causas que generan cada uno de dichos estados de excepción, por lo que se crea un "régimen de legalidad" (Art. 7, L. 137 de 1994) que sirve de fundamento y marco para la actuación y control de las medidas y actos que adopten la entidades y autoridades nacionales, distritales, regionales y locales. Estos estados de excepción consagrados en la Constitución Política responden a la decisión del constituyente de garantizar la vigencia y eficacia de la constitución aún en situaciones de anormalidad<sup>2</sup>.

El sistema de "balances y contrapesos" o "frenos y contrapesos" que surge a partir del entendimiento de los límites al poder del Estado, en cabeza de los diferentes órganos de las Ramas del Poder Público, se enfoca en el aspecto dinámico del ejercicio del poder político. Dicho modelo acepta, consecuentemente, "que tiene que existir un cierto nivel de complementariedad, concurrencia y cooperación entre los poderes públicos para que el Estado pueda garantizar, tanto las libertades básicas, como los derechos prestacionales"<sup>3</sup>.

Lo que pretende la Constitución mediante el estado de excepción como "régimen de legalidad" es que el Gobierno adquiera herramientas o facultades para que pueda superar las causas que generaron el estado de excepción y regresar al estado ordinario o normal de legalidad, salvaguardando los principios intrínsecos al Estado social y democrático de derecho. Por ello, los Jueces de la República deben permitir que las autoridades administrativas actúen de manera rápida y efectiva dentro del marco jurídico excepcional y amplio que le otorga la Constitución al Gobierno Nacional (Arts. 212, 213 y 215 CP), procurando garantizar que los derechos y libertades de las personas y ciudadanos que fueron limitados o afectados, a través de las medidas que adopten dichas autoridades, sólo lo sean dentro de los estrictos términos y límites que requiera para conculcar las causas de la crisis, sin que ellos se vean vulnerados en su núcleo esencial y sólo de manera transitoria, especial y proporcional.

En línea con lo anterior, como el "Estado de derecho es una técnica de organización política que persigue, como objetivo inmediato, la sujeción de los órganos del poder a la norma jurídica", al haberse alterado el régimen jurídico ordinario y creado un "régimen de

<sup>2</sup> Corte Constitucional sentencia C-004 de 1992.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2014.

legalidad", lo que se busca, entonces, es que se mantenga el "imperio del derecho y, consecuentemente, la negación de la arbitrariedad"<sup>4</sup>.

Así, este "régimen de legalidad" como elementos y características esenciales: (i) todos los actos expedidos por las autoridades en el marco del Estado de excepción están sujetos a control; (ii) la restricción de las libertades y derechos fundamentales debe tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que la Corte Constitucional<sup>5</sup> ha llamado la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales<sup>6</sup>.

Dicho esto, se procede a exponer los elementos sustantivos de la competencia y del juicio como son los conceptos normativos de "materia", "función administrativa" y "desarrollo de los decretos legislativos", que permiten que se pueda resolver el tema de la competencia de la Sala.

### **3. Competencia de la Sala.**

#### **3.1. Normas que establecen la competencia.**

Los artículos 214 y 215 de la Constitución Política y la Ley Estatutaria 137 de 1994 establecen una serie de principios y reglas que deben considerarse durante el mencionado Estado de excepción.

Ley 137 de 1994, artículo 20:

*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.*

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

*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.*

*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*

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

*como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.*

El artículo 185 del CPACA establece el trámite del control inmediato de legalidad de los actos: requisitos de admisión, competencia de ponente y Sala, plazos y formas de intervención de la ciudadanía y Ministerio Público, pruebas y sentencia.

A su vez, el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021 modificó el artículo 185 de la referencia y señaló en su párrafo primero que "En los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictará la sentencia".

### **3.2. Criterios que determinan la competencia.**

Tal como se advirtió con anterioridad, las normas que regulan el CIL incluyen de manera indistinta las reglas que determinan la competencia de la Sala para avocar conocimiento del asunto. Es por ello que los debates que surgen para asumir el CIL han generado muchas controversias al interior de todos los Tribunales Administrativos de país, pero al mismo tiempo ha permitido depurar los diferentes requisitos y reglas aplicables para lograr la finalidad de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución y el ordenamiento jurídico, como de los derechos.

De las normas aplicables a este tipo de control, es posible advertir **cinco criterios** que deben cumplirse para efectos de determinar la competencia de la Sala en relación las medidas de carácter general expedidas en el marco del estado de excepción. Dichos criterios son: **1.** El temporal, **2.** El orgánico, **3.** El de la naturaleza general y abstracta de los actos susceptibles de control, **4.** El que se refiere a la expedición de aquellos en ejercicio de la función administrativa, y finalmente **5.** Que se trata del desarrollo de una de las materias de uno de los decretos legislativos proferidos dentro de la excepcionalidad, el cual involucra criterios formales y materiales para el juicio.

Todos ellos, muestra del objeto, procedimiento y criterios propios del CIL. Veamos:

1. Que la medida o acto administrativo sea expedido por una autoridad del orden distrital, departamental o municipal en ejercicio de función administrativa<sup>7</sup>
2. La medida o acto administrativo debe ser de carácter general; también podrían ser objeto del control, las instrucciones, circulares y resoluciones administrativas<sup>8</sup>;
3. La medida o acto administrativo debe ser dictado en ejercicio de la función administrativa
4. Que se trata del desarrollo de una de las materias de uno de los decretos legislativos proferidos dentro de la excepcionalidad.

#### **3.2.1. Criterio referente a la verificación de la materia para definir el acto administrativo del CIL.**

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de abril de 2019. MP. Nubia Margoth Peña Garzón. Exp. 11001-03-24-000-2012-00211-00. Providencia del 18 de julio de 2012. MP. María Elizabeth García González. Exp. 11001-03-24-000-2007-00193-00. Providencia del 1 de febrero de 2001. MP. Olga Inés Navarrete Barrero. Exp 6375. Providencia del 9 de marzo de 2009. MP. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp. 2005-00285.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 30 de septiembre de 2019, Auto interlocutorio. MP Exp. 11001-03-24-000-2018-00166-00. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de abril de 2019. MP. Nubia Margoth Peña Garzón. Exp. 11001-03-24-000-2012-00211-00. Providencia del 18 de julio de 2012. MP. María Elizabeth García González. Exp. 11001-03-24-000-2007-00193-00. Providencia del 1 de febrero de 2001. MP. Olga Inés Navarrete Barrero. Exp 6375. Providencia del 9 de marzo de 2009. MP. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp. 2005-00285.

Desde la perspectiva práctica, poder determinar de manera clara y precisa el acto administrativo sobre el cual debe recaer el control inmediato, es una labor interpretativa sustantiva que requiere, previamente, diferenciar tres tipos de actos:

a) El decreto legislativo mediante el cual el Presidente con la firma de todos los ministros declara el estado de excepción (Art. 214.1 y 215 CP);

b) Los decretos legislativos que "deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción" (Art. 214.1); "Estos decretos [legislativos] deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia" (Art. 215 CP);

c) Las "medidas" o "actos administrativos" de carácter general que sean "dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción" (Art. 20 L. 137/94 y art. 136 CPACA)

¿A qué se refieren con las "materias" los artículos 214 y 215 de la Constitución? La Sala despejará este concepto a partir de la Ley 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional.

d) El concepto de materia tiene muchas definiciones y significados<sup>9</sup>, dentro de los cuales podemos estar de acuerdo que se trata de todo un "conjunto" de cosas o asuntos o temas, es decir, cuando decimos que la materia del derecho civil o público se entiende que incluyen muchos subtemas.

e) Ahora, desde una interpretación sistemática en el derecho constitucional, la norma utiliza el concepto de "materia" para referirse a los decretos legislativos que son expedidos con ocasión y durante el estado de excepción, es decir, porque con base en tales decretos se subvierte una normalidad o se entra en un estado de excepcionalidad.

f) Esta subversión de la normalidad se refiere a las poderes y facultades con la que actúa el Gobierno y las autoridades públicas dentro del estado de derecho para situaciones ordinarias, pero al ocurrir situaciones extraordinarias dichos poderes y facultades no son suficientes, ni idóneos ni expeditos, por ello se requieren nuevos con el objeto de enfrentar dichas situaciones.

g) Los poderes y "facultades" nuevas que se le otorgan al Gobierno para "circunstancias extraordinarias" tienen el carácter de especiales, adecuadas, expeditas, efectivas y necesarias (Art. 2 L. 137/94);

h) Dichas facultades son las que crean un "régimen de legalidad", lo cual significa que dentro del estado social de derecho se ha diseñado un camino o forma sustantiva para que las "circunstancias extraordinarias" sean afrontadas dentro del estado de excepción. No se trata de que subvierta la normalidad de cualquier manera, sino que se exige que sea institucionalizada, con exigencias de forma y sustancia, tanto para su declaratoria como para su implementación y ejecución.

<sup>9</sup> <https://dle.rae.es/materia?m=form>.

"Conjunto de conocimientos que constituyen un campo del saber, una disciplina científica o una asignatura académica".

"Conjunto de las cosas que atañen al gobierno, conservación, aumento y reputación de los Estados".

"En la filosofía aristotélica, principio potencial y pasivo que en unión con la forma sustancia constituye la esencia de todo cuerpo, y subyace a cada una de las formas que se suceden"

i) Una característica esencial es que los decretos son de naturaleza legislativa. Estos, además, cuando afecten o suspendan leyes “deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción” (Art. 12 L. 137/94).

j) Respecto a la motivación expresa, la Corte ha sostenido que con esta exigencia “se acabará la costumbre generalizada, por parte del Gobierno, de decretar una suspensión genérica de múltiples leyes vigentes, con la simple fórmula de que se suspenden todas las normas “que sean contrarias” con las que se expiden, pues de ahora en adelante se tendrá que indicar expresamente cuáles son los ordenamientos concretos que son antagónicos con el estado de excepción, lo cual facilitará el control de constitucionalidad, y terminará de una vez por todas con la indeterminación de la normatividad que se suspende, hábito ese que generaba una verdadera incertidumbre e inseguridad jurídica para todos los ciudadanos y las autoridades públicas”<sup>10</sup>.

k) Por tanto, para poder determinar el acto administrativo sobre el cual debe recaer el control inmediato de legalidad, se debe acudir a las materias que son objeto de los decretos legislativos<sup>11</sup>, lo cuales deben estar debidamente motivados y consignar expresamente su relación “directa y específica” con el estado de emergencia”, esto “constituye un control más sobre el Gobierno, con el fin de evitar que el Presidente de la República exceda la tarea legislativa que en forma temporal y limitada le compete ejercer”, asimismo, que “existan controles más rigurosos que en tiempo ordinario, pues es en tales periodos cuando se presentan mayores excesos y arbitrariedades por parte de las autoridades, en razón de la amplitud de los poderes que se les asignan”<sup>12</sup>.

#### **4 Juicio Integral del CIL. Marco normativo, características y criterios para orientar el juicio.**

##### **4.1 Control inmediato de legalidad en la jurisprudencia del Consejo de Estado.**

La jurisprudencia del H Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de realizar varios controles inmediatos de legalidad y de ellos se pueden extraer:

###### **4.1.1 Características<sup>13 14</sup>**

Por su parte, el Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 16 de junio de 2009<sup>15</sup>, señaló las principales características de este medio de control a la luz de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, aplicable igualmente a la reglamentación de este, contenida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 que reprodujo el mismo contenido normativo: i) **su carácter jurisdiccional**; ii) **es inmediato y automático**<sup>16</sup>; iii) **es oficioso**; iv) **es autónomo pero compatible y/o coexiste**<sup>17</sup> con

<sup>10</sup> Corte Constitucional sentencia C-179 de 1994

<sup>11</sup> Para el caso del estado de excepción decretado mediante decreto 417 de 2020, han sido 72 decretos legislativos los que se han expedido que han tocada variadas material.

<sup>12</sup> Corte Constitucional sentencia C-179/94

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA ONCE ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO. Bogotá D.C., dos (2) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00951-00(CA)A

<sup>14</sup> Sobre las características del Control Inmediato de Legalidad ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA) M.P. Enrique Gil Botero, reiterada en sentencia del 1º de julio de 2010, M.P. María Claudia Rojas Lasso.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA) M.P. Enrique Gil Botero, reiterada en sentencia del 1º de julio de 2010, M.P. María Claudia Rojas Lasso

<sup>16</sup> No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009), Consejero ponente, Mauricio Fajardo Gómez. Expediente N° 2009-00549.

medios de control ordinarios que ejerza el ciudadano contra los mismos actos administrativos<sup>18</sup>; v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa**<sup>19</sup>; vi) **el control es integral** porque es control completo<sup>20</sup> y el marco normativo del juicio de legalidad es tanto la Constitución, la ley estatutaria, como el régimen de legalidad creado<sup>21</sup>; vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios; viii) el control no impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos<sup>22</sup>.

#### 4.1.2 Carácter integral del CIL. Criterios para el juicio.

Con ocasión de la revisión constitucional del Decreto 333 declaratorio de Estado de Emergencia Social, en providencia C-004 de 1992<sup>23</sup>, la Alta Corporación fue expresa en considerar que un instrumento de excepción no puede conllevar a la negación de la vigencia del principio democrático que sustenta el Estado Social de Derecho, cuando su primer y último designio es su defensa. Formuló en consonancia, que en circunstancias extraordinarias "(...) la razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado". Por esta razón, debido al carácter normativo y superior de la Constitución, es imperativo que el control sea de "mérito y no exclusivamente de forma".

La sentencia C-179 de 1994 realizó el juicio de constitucionalidad<sup>24</sup> y precisó aspectos importantes respecto de las características esenciales del control inmediato de legalidad. No obstante, solo sería a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado que se le aduciría al medio de control inmediato de legalidad, el carácter integral que aquí pretende discutirse.

En efecto, las providencias CA-01<sup>25</sup> y CA-01<sup>26</sup> de 1999 particularizaron sus elementos tales como: **a)** Que el juicio de las medidas de carácter general que pretendieran hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos promulgados durante los estados de excepción, el análisis de legalidad trascendería la comprobación de los requisitos formales; **b)** Que debe juzgarse la conexidad con las causas que dieron origen a su implantación, su carácter transitorio y su proporcionalidad, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico; **c)** La sentencia CA-697, precisa que el examen de legalidad implica que la adopción de la medida acontezca en un marco de legalidad según el cual, el objeto reglamentario de la medida no exceda o modifique la ley.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, Sentencia del 31.05.2011, Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA)

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE. Bogotá D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del siete (7) de febrero del dos mil (2000); Radicación: CA-033.

<sup>23</sup> Sentencia C-004 de 7 de mayo de 1992. Recobra esta sentencia un aporte del Procurador General de la Nación, que ilustra el carácter de lo que aquí pretende evidenciarse: "Si en tiempos de paz económica, social o ecológica, la Corte ha de ser exigente en el análisis de las medidas dictadas al amparo de la Carta, con más razón en épocas de turbación del orden que dichos conceptos representan, no pudiendo restringir su función a lo meramente formal. Como se ha dicho con razón sobre este punto, el control debe ser integral o no tiene razón de ser. La competencia es sobre el fondo y la forma, para que la Constitución sea norma de normas y el control integral de constitucionalidad que la Carta postula, sea, en verdad, efectivo."

<sup>24</sup> Sentencia C- 179 de 13 de abril de 1994. A saber, afianzaba en sus consideraciones, que los decretos legislativos debían ser: (i) Justificativos de la restricción de los derechos susceptibles de ser limitados; (ii) conexos con las causas que originaron la alteración del orden; (iii) conjuradores de las causas de la perturbación; (iv) necesarios respecto de la adopción de sus medidas, demostrando que las ordinarias eran exigidas; y (v) proporcionales, contemplando la razonabilidad que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos.

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del tres (3) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999), Consejero Ponente: Daniel Manrique Guzmán). Rad. CA-010

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del tres (3) de mayo de mil novecientos noventa y nueve 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

La jurisprudencia<sup>27</sup> ha sentado desde ese entonces, una línea que se ha consolidado respecto de las pautas que consolidan el carácter integral que se aduce al medio de control, estableciendo como criterios de análisis: **(i)** la competencia de la autoridad que expidió la medida; **(ii)** su conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción; **(iii)** su carácter transitorio; **(iv)** la sujeción a las formalidades; **(v)** la proporcionalidad que guarda con el propósito de conjurar la crisis e impedir la proliferación de sus efectos; **(vi)** la adecuación a los fines y **(vii)** la correspondencia con la sistematicidad del ordenamiento, es decir, la cohesión con las normas que la preceden y fundamentan, o son coetáneas, siempre que no hayan sido suspendidas o derogadas por las disposiciones con fuerza de ley dictadas al amparo del estado de excepción.

Otros debates que ha asumido la jurisprudencia es la prevalencia del control de simple nulidad debido a su carácter pleno sobre el control automático<sup>28</sup>, como la distinción entre los decretos cuyo contenido desarrollaba la declaratoria de estado de excepción, y aquellos expedidos en consonancia con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política (la potestad reglamentaria del presidente de la República) así indirectamente estos refirieran normas promulgadas en desarrollo del estado de excepción<sup>29</sup>. Asimismo se ha dicho que el control automático o inmediato de legalidad resulta compatible con la posibilidad de ejercer la acción de nulidad por inconstitucionalidad en los eventos en los cuales tanto el derecho positivo —artículos 237-2 constitucional y 135 CPACA— como la jurisprudencia han reconocido la procedencia de este último medio de control<sup>30</sup>, igualmente ha abordado el tema de que el juez, en el caso concreto y con el efecto inter partes, es el encargado de definir si la norma objeto del control inmediato contiene o no disposiciones ilegales o inconstitucionales, caso en el cual debería declarar la excepción de inconstitucionalidad.<sup>31</sup>

Ahora bien, con la sentencia del 23 de noviembre de 2010<sup>32</sup> operó un viraje en la línea mantenida desde la CA-010 de 1999, que acaso puede ser visto como una reducción de las demás características antes desarrolladas por la jurisprudencia a los fines sustanciales del control inmediato de legalidad, conforme ya lo había puesto de presente la sentencia del 7 de febrero del 2000<sup>33</sup>, sin embargo, sólo redujo los requisitos ya vistos para efectos del control, pero precisó un aspecto relevante en cuanto a los ámbito normativos del juicio de legalidad del control inmediato de legalidad:

*En primer lugar, solo sobre las normas expedidas en desarrollo de EE [a], pero en caso de que el juez se percate de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley [b], dictadas al amparo del EE, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para control de legalidad [c].*

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del siete (7) de febrero del dos mil (2000); Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. Radicación: CA-033. Consejo de Estado; Sentencia del veinticuatro (24) de Septiembre de dos mil dos (2002). Consejero Ponente: Alberto Arango Mantilla. Radicado número: CA-697; Sentencia del veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Radicado: 2010 – 00196; Sentencia del cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

<sup>28</sup> Salvamento de voto D.M. Guzmán. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del siete (7) de marzo del dos mil (2000). Consejero Ponente, Javier Díaz Bueno. Radicación número: CA-050

<sup>29</sup> Salvamento de voto D.G Leyva. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del dos (2) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999). Consejero Ponente, Javier Díaz Bueno. Radicación número: CA-008.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Bogotá, Sentencia del once (11) de noviembre de dos mil diez (2010). Consejera ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: 66001-23-31-000-2007-00070-01

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

<sup>32</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado, Sentencia del 7 de febrero del 2000, CA-033 (M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez).

<sup>33</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado, Sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA) (M.P. Ruth Stella Correa Palacio). Sentencia del 05 de marzo de 2012, Rad 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) (M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas). Sentencia del 7 de febrero del 2000, 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA) (M.P. Marco Antonio Velilla Moreno).

Por lo tanto, el control integral es en realidad un juicio complejo que requiere un riguroso y estricto análisis de confrontación o comparación a partir de muchos **criterios enunciados**. Unos de carácter puramente formales, otros procedimentales, otros sustantivos o materiales, sistemáticos y finalísticos. Se tiene como parámetros normativos la Constitución, el bloque de constitucionalidad, los artículos 214 a 215 de la Constitución Política, la ley estatutaria de los Estados de Excepción (L. 137/94), los decretos legislativos bajo el amparo y en desarrollo del estado de excepción, las normas que ordinarias que no hayan sido suspendidas o derogadas con los decretos legislativos.

#### **4.1.2.1 Desarrollo de los decretos legislativos.**

Se ha diferenciado, en principio, el criterio de materia, ya estudiado, con el concepto sustantivo del desarrollo de los decretos legislativos. Entonces, ¿A qué se refiere la norma cuando dice que el CIL recae sobre actos administrativos que se expidan “como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción”?

Siguiendo dicho razonamiento, para que la Sala pueda saber si es un desarrollo o no de un decreto legislativo, presupone que se determine la materia, conforme a los cual es necesario: **a) Identificar** la totalidad de los decretos legislativos que fueron expedido con ocasión y durante el estado de excepción por parte del Gobierno. Para el caso que nos ocupa en este proceso se han expedido 72 decretos legislativos con base en el decreto 417 de 2020, los cuales son objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional<sup>34</sup>; **b) Revisar** cada uno de dichos decretos legislativos con el objeto de determinar cuáles fueron cada una de las materias que fueron objeto de regulación; **c)** Frente a lo anterior, confrontar o relacionar las medidas o actos administrativos que fueron expedidos por la autoridad nacional, cuando se trata del control ante el Consejo de Estado, o las autoridades distritales, departamentales o municipales, para el caso de los Tribunales Administrativos y son objeto del CIL, con el propósito de determinar si se refiere a alguna de las materias que fueron reguladas por cualquiera de los decretos legislativos; **d)** Por lo tanto, cuando se refiere la norma a que se trata de actos administrativos que sean expedidos “como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”, metodológicamente tendrá que haberse superado los anteriores análisis, y luego, dicho decreto tendrá que someterse al juicio integral de legalidad en su aspecto sustantivo y finalístico.

Entonces, como ya estamos dentro de la materia, las preguntas pertinentes podrían ser: a) ¿Si otorgó facultades especiales a los gobernadores, alcaldes u autoridades que estén desarrollando en el acto administrativo?; b) ¿Si es cierto lo anterior, las “desarrolló” la autoridad dentro del marco del decreto, se desbordó, las utilizó para los fines del COVID19?; c) ¿La medida o acto administrativo expedido por la autoridad, violó alguna norma ordinaria distinta al decreto legislativo, resulta inconstitucional, resulta violatoria del bloque de constitucionalidad?; d) ¿Qué pasa si la medida o el acto administrativo no contiene ninguna motivación o ésta simplemente utiliza fuentes normativas ordinarias pero en su contenido se refiere a alguna materia de los decretos legislativos?; e) ¿El acto es conexo con la causa, es transitorio, es proporcional?

#### **4.1.3. La debida motivación de los actos administrativos sometidos a control. Características, exigencias e importancia en el juicio de legalidad del**

<sup>34</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

## CIL.

La motivación de los actos administrativos es un deber que el derecho constitucional y administrativo le ha impuesto a las autoridades públicas con miras a garantizar el derecho fundamental al debido proceso y la maximización del principio de legalidad. Asimismo, es una prerrogativa que permite la eficacia normativa del principio democrático y materializa los principios de publicidad y transparencia; garantía para el ejercicio de los derechos fundamentales del administrado<sup>35</sup>.

La motivación, entendida como la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión, supone la exposición de las consideraciones jurídicas y fácticas que sustentan las decisiones que son adoptadas por las autoridades en ejercicio de la función administrativa<sup>36</sup>. Ha señalado el Consejo de Estado<sup>37</sup>:

*"Motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Por ello, motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica; y, en segundo lugar, a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto".*

No obstante, dicha exigencia es rigurosa cuando se trata de los actos administrativos que desarrollan decretos legislativos proferidos en el marco del estado de excepción, pues la motivación impide que las potestades extraordinarias que le han sido otorgadas a las autoridades administrativas por parte del Presidente de la República deriven en decisiones arbitrarias o fundadas en el abuso del poder. Presupuesto último que pretende controlarse a través del presente juicio automático y oficioso de legalidad de este tipo de decisiones administrativas.

En este sentido, es claro que las autoridades administrativas se encuentran llamadas a motivar de manera expresa, clara y suficiente las medidas adoptadas para superar la situación que motivó la declaratoria del estado de excepción. Deber que implica que señalen las causas **jurídicas** y **fácticas** que permiten a la autoridad utilizar las facultades excepcionales que les han sido otorgadas, pues sólo así es posible que el Juez del control inmediato de legalidad determine si las medidas adoptadas son i) necesarias, ii) proporcionales, iii) adecuadas a los fines y iv) tienen conexidad con las causas que generaron el estado de excepción.

Entonces, la motivación como requisito de legalidad del acto administrativo que expide la autoridad administrativa debe ser superior o más estricto, es decir, el acto administrativo de carácter general remitido para control debe contener aspectos fácticos concretos que se refieran al nivel de competencia y función administrativa de la autoridad expedidora y no limitarse a realizar un bosquejo de los fundamentos normativos utilizados para su expedición.

<sup>35</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Rad. 76001-23-31-000-2001-03460-01(35273). M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 27 de noviembre de 2017. Corte Constitucional sentencia SU- 917 de 16 de noviembre de 2010, M.P. **Jorge Iván Palacio**.

<sup>36</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2015-00016-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 13 de octubre de 2016.

<sup>37</sup> Citando a García de Enterría, Eduardo "Curso de Derecho Administrativo". T.I. 5ª edición. Civitas S.A., Madrid, 1989. Ver: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 4. Rad. 11001-03-15-000-2020-003128-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 1 de diciembre de 2020.

El juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional respecto a los decretos legislativos proferidos por el Presidente de la República, encuentra fundamento – principalmente - en el análisis de la sistematicidad y adecuación de ese tipo de medidas generales y abstractas en relación con la constitución política. Aunque en la sentencia C-240 de 2020 la Corte también hace hincapié en el requisito de suficiencia de la motivación como elemento necesario para adelantar un juicio de constitucionalidad, lo cierto es que se limita a un análisis de los sentidos de las normas en su nivel abstracto y general.

Por el contrario, el juicio que se adelanta por los Tribunales Administrativos en el marco del control inmediato de legalidad es distinto, pues a nivel jerárquico y administrativo, la autoridad que lo expide tiene una relación distinta con el tipo de norma excepcional que le sirve de fundamento. En ambos casos el grado de abstracción de las normas es diferente; es superior la que se expide por el Presidente de la República, quien actúa en ejercicio de su facultad legislativa extraordinaria, y menor la que profieren las autoridades administrativas pues, aunque son actos administrativos de carácter general, las mismas deben concretarse de acuerdo con las competencias y funciones administrativas de las autoridades expedidoras que se mantienen aún en tiempos de excepcionalidad. Ello, exige que los decretos legislativos se concreten a través de decisiones que se materialicen en la realidad, es esta concreción la que permite determinar si se hace uso o no de estas competencias excepcionales, pues el CIL sólo procede cuando los motivos del acto se refieren directamente a las competencias y funciones administrativas otorgadas en el ámbito territorial y funcional, conforme a las causas que generaron el régimen normativo excepcional dentro del cual se desarrollan.

Luego, el juicio de corrección que realiza el Juez del control inmediato de legalidad encuentra punto de partida en la exposición del razonamiento lógico que le permitió a la autoridad concluir que la decisión adoptada se ajustaba al ordenamiento jurídico y a las circunstancias fácticas que la motivaron, por lo que se trata de un deber más exigente y riguroso en cabeza de la administración, dentro del cual **no** resulta suficiente invocar como único fundamento del acto administrativo, el decreto legislativo que permite a la autoridad adoptar determinada decisión o, lo que es lo mismo, el fundamento normativo que otorgó la facultad extraordinaria.

En conclusión, la motivación es un presupuesto indispensable para juzgar la legalidad del acto administrativo sometido a control (Art. 137 del CPACA). En el ámbito del CIL tiene otro tipo de exigencias o elementos de juicio más estrictos y exigentes al tratarse del desarrollo de decretos legislativos que otorgan facultades y potestades extraordinarias. Dentro de dichas exigencias se encuentra la de la exposición clara, expresa y suficiente de las razones fácticas y jurídicas que cimientan la decisión administrativa, lo que a su vez permite determinar si las medidas adoptadas son i) necesarias, ii) proporcionales, iii) adecuadas a los fines y iv) tienen conexidad con las causas que generaron el estado de excepción.

#### **4.1.4. Las entidades territoriales y la administración central en el marco de los Estados de emergencia y su relación con los criterios que orientan el juicio integral del CIL.**

¿Cómo armonizar y articular estas funciones administrativas especiales entre las diferentes autoridades y entes territoriales, en el nuevo “régimen de legalidad”?

Los criterios que orientan el juicio integral del CIL necesariamente implican entender la complejidad de la relación jurídica que tiene lugar entre las entidades territoriales y el sector central en el marco de los estados de excepción. Lo anterior, como quiera que indagar sobre la proporcionalidad, correspondencia, adecuación y sistematicidad de las medidas adoptadas a nivel departamental y municipal, involucra acudir a los principios que orientan la relación jurídica existente entre el sector central y el territorial desde la Constitución de 1991, para efectos de realizar una lectura de la misma a la luz de la situación de anormalidad que llevó al Presidente de la República, como máxima autoridad de la Rama Ejecutiva, a declarar el estado de excepción.

“Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” (Art. 1 CP). Desde la perspectiva estructural el estado es unitario, con órganos autónomos e independientes a nivel territorial y por servicio, que colaboran armónicamente en el cumplimiento de los fines del estado (Art. 113 CP). Desde la perspectiva administrativa y funcional, rigen los principios de coordinación, concurrencia y subordinación (Art. 287, 288 y 356 CP), lo cuales determinan el talante, el límite y los contenidos esenciales que deber ser regulados en el marco del estado de excepción.

Lo anterior significa que, aunque el estado colombiano se encuentre organizado como República unitaria, el funcionamiento del mismo y el ejercicio de la función administrativa se rige por otro tipo de principios que les permite a las entidades territoriales tener cierto nivel de autonomía, pero estar sujetas a principios de organización tendientes a la coordinación, concurrencia y subordinación.

Debido al carácter autónomo y descentralizado de las entidades territoriales, se ha comprendido como la capacidad de autogobernarse por autoridades, ejercer competencias propias, exclusivas y excluyentes, administrar recursos y establecer tributos, participar en rentas nacionales (Art. 287 CP) y decidir cuáles son las medidas adecuadas y razonables. La jurisprudencia ha precisado que el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales implica la capacidad de que planeen, organicen, ejecuten y controlen sus funciones y competencias, concepto que se traduce en un supuesto de autonomía administrativa, fiscal y política. La administración central, por su parte, actúa conforme a la premisa de que todo asunto que trascienda a la esfera del nivel local o seccional concierne a la nación entera, ya que la conformación administrativa de nuestro Estado supone la asunción de competencias unificadas cuando quiera que se trate de asuntos que escapen al orden estrictamente territorial<sup>38</sup>. Por su parte, la Ley 1454 de 2011 también regula la materia al incluir un catálogo de principios más extenso y de segundo orden, entre los que se incluyen soberanía y unidad nacional, autonomía, descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial.

Por lo tanto, habrá que realizar el juicio de ponderación de principios en cada caso concreto, para armonizar y articular las facultades que son ejercidas por el Presidente de la República a través de los decretos legislativos mediante los cuales se crea un “régimen de legalidad” según asuma las “materias” pertinentes, frente al desarrollo de cada una de estas materias que, en ejercicio de las funciones administrativas, expida la autoridad territorial. Autoridad que se encuentra dotada de la autonomía necesaria para regular los asuntos concernientes a su territorio de la forma que considere idónea y adecuada.

<sup>38</sup> Constitucional de Colombia, Sentencia C-471 de 1995, (M.P. Hernando Herrera Vergara); Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1258 de 2001, (M.P. Jaime Córdoba Triviño); Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1051 de 2001, (M.P. Jaime Araujo Rentería).

## **5 Sentencia del CIL**

### **5.1 Efectos, alcances y modulación de las sentencias proferidas en ejercicio del CIL.**

Conforme lo dispuesto en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, las sentencias proferidas en el marco del control inmediato de legalidad hacen tránsito a cosa juzgada relativa. Sólo producen efectos erga omnes en relación con las normas jurídicas superiores que sirvieron como marco normativo para efectuar el control.<sup>39</sup>

Ahora, en cuanto a los efectos de las sentencias proferidas en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha establecido que es facultad del juez contencioso administrativo fijar los efectos de sus fallos. Ello, en virtud del principio de separación de poderes, la autonomía como elemento consustancial al ejercicio de la función jurisdiccional, el valor superior de la justicia, el principio de seguridad jurídica y la primacía del orden constitucional —y del legal, tratándose de la fiscalización de actos administrativos.<sup>40</sup>

El Consejo de Estado, en sede de control inmediato de legalidad ha determinado que la modulación de sus fallos halla fundamento al encontrarse ante una disposición normativa que no admite una declaración de validez pura y simple. Esto es, que llanamente no se le puede considerar absolutamente nula o válida, por lo cual es menester del juez administrativo apoyarse en los principios del efecto útil de las normas y el de conservación del derecho, en virtud de los cuales se hace énfasis en la idea de que en la producción normativa se invierte un esfuerzo administrativo, jurídico y político que vale la pena conservar, que se deben y pueden modular las sentencias de validez, cuando se encuentre algún sentido a la norma controlada que se ajuste al derecho vigente.

A través de este mecanismo de modulación se cumple con eliminar del ordenamiento jurídico las interpretaciones y aplicaciones que vulneren el derecho, excluyendo de esta manera la ilegalidad a fin de mantener incólume el ordenamiento jurídico y en segundo lugar se logra conservar de manera exclusiva la aplicación o la interpretación que se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, tal como lo ha sostenido este Tribunal en anteriores pronunciamientos<sup>41</sup>.

## **IV. CASO CONCRETO.**

### **1. Precisión del caso.**

A través del decreto No. 189 del 24 de mayo de 2020, la alcaldía municipal de Chía ordenó el aislamiento preventivo obligatorio del 25 de mayo al 31 de mayo de 2020 (art. 1), indicó los supuestos en los que se permitiría la circulación de personas (art. 2), adoptó diferentes medidas para la prevención y disminución del contagio de COVID-19 en el municipio (art. 3), implementó el pico y cédula (art. 4), reguló la prestación del servicio de transporte público terrestre (art. 5), el uso de automóviles y motos privadas (art. 6), implementó medidas especiales para la movilidad en la prestación de servicios de salud (art. 7),

<sup>39</sup> Consejo de Estado. S. Plena, Sentencia 2010-00196, nov.23 de 2009. MP. Ruth Stella Correa, Reiterada en S. Plena, Sentencia 2020-01213, abr. 22 de 2020. MP. William Hernández Gómez.

<sup>40</sup> Consejo de Estado. S. Plena, Sentencia 2009-00549, oct.20 de 2009. MP. Mauricio Fajardo Gómez

<sup>41</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: José Élvor Muñoz Barrera. Providencia del 30 de junio de 2020. Radicación No. 25000-23-15-000-2020-00601-00.

restringió la movilidad en la frontera con el resguardo indígena Mhuysga Fonqueta y cerca de Piedra y los municipios de Cajicá, Cota, Tabio, Tenjo y Bogotá (art. 8), prohibió el consumo de bebidas embriagantes en el municipio (art. 9), creó garantías para el personal médico y del sector salud (art. 10), decretó el toque de queda (art. 11), prohibió eventos donde se agrupen más de 10 personas (art. 12), adoptó medidas sanitarias para garantizar las operaciones de los establecimientos comerciales (art. 13), la actividad de la Plaza de mercado El Cacique (art. 14), de las empresas, establecimientos de comercio y plantas de producción (art. 15), de la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada (art. 16), de la prestación del servicio de droguerías, notarías, bancos y otras entidades (art. 17), de las agrupaciones de vivienda y conjuntos residenciales (art. 18), para garantizar la movilidad de personas que poseen mascotas o animales de compañía (art. 19), para garantizar la actividad física fuera de casa (art. 20), para garantizar la toma de sol por menores de edad (art. 21), para garantizar el servicio de la función pública (art. 22), para garantizar las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias (art. 23), para garantizar el servicio de parqueaderos (art. 24), para el funcionamiento del servicio de cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de manufacturas (art. 25 y 26), para garantizar el servicio de fabricación, mantenimiento y reparación de computadores y equipos electrónicos (art. 27), para garantizar el servicio de comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza (art. 28), para los resguardos indígenas (art. 29), reguló la atención de solicitudes de los ciudadanos (art. 30), los términos para la atención de las solicitudes (art. 31), amplió los términos para atender solicitudes (art. 32), suspendió los términos de las actuaciones administrativas (art. 33), reguló la prestación de servicios de conciliación y otros mecanismos de solución de conflictos (art. 34), el funcionamiento de las comisarías de familia (art. 35), de las inspecciones de policía (art. 36), del acompañamiento psicosocial y de la resolución de conflictos (art. 37), dispuso la colaboración armónica entre autoridades (art. 38), la actuación de policía (art. 39), la inobservancia de las medidas (art. 40), la socialización de las medidas (art. 41), la improcedencia de recursos (art. 42), la vigencia del decreto (art. 43) y su publicación (art. 44).

Por su parte, mediante decreto No. 196 del 26 de mayo de 2020, la autoridad administrativa de Chía corrigió el numeral 9º del artículo 21 del Decreto 189 de 200 sobre las medidas sanitarias para garantizar la toma de sol por menores de edad (art. 1), indicó la improcedencia de recursos (art. 2), así como la vigencia (art. 3) y publicación del acto administrativo (art. 4).

### **1.1. Los actos administrativos remitidos a control fueron expedidos en ejercicio de facultades ordinarias y extraordinarias.**

El decreto No. 189 del 24 de mayo de 2020, por el cual se reglamentan las normas proferidas por el Gobierno Nacional para contener y mitigar la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 y se imparten instrucciones de orden público del municipio de Chía, se fundamentó en los artículos 213, 296 y 315 de la Constitución Política, el artículo 93 de la Ley 136 de 1994, el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012, los artículos 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016 y el Decreto Presidencial 636 de 2020. De igual forma, invocó como fundamento el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020 y el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020.

Por su parte, el decreto No. 196 del 26 de mayo de 2020 se fundamentó en las facultades

ordinarias ya aducidas y en el Decreto Presidencial 689 del 22 de mayo de 2020. Además de los fundamentos normativos anteriores, se invocó el decreto 417 del 17 de marzo de 2020 solamente de manera enunciativa y formal.

## **1.2. Los problemas jurídicos que deben ser abordados en el caso en concreto.**

Hecha la precisión del caso, surgen dos problemas jurídicos que deben ser abordados por la Sala en relación con el acto objeto de control:

- a) El relativo a la competencia del TAC para realizar el CIL de los actos administrativos remitidos por el alcalde municipal de Chía teniendo en cuenta que i) fueron expedidos con posterioridad a la vigencia del estado de excepción decretado mediante D.L. 417 de 2020, lo que implica un análisis del criterio temporal de competencia de la Sala y que ii) en los mismos concurren facultades ordinarias y extraordinarias que deben ser diferenciadas a efectos de señalar el objeto de control de legalidad que versa sobre medidas fueron adoptadas "en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el EE". Especialmente, porque en el decreto No. 189 de 2020, el alcalde municipal de Chía invocó como fundamento los D.L. 460 y 491 de 2020 pero, a su vez, desarrolla facultades propias. Y en el decreto No. 196 de 2020, únicamente adujo como fundamento el D.L. 417 de 2020, de manera enunciativa y formal.

Deberá entonces esta Corporación diferenciar aquellas materias que caen dentro de la órbita de las facultades ordinarias, de las que sí pueden caer dentro del ámbito de las facultades extraordinarias derivadas del estado de excepción y de esta manera, sólo tener como objeto de control aquellas facultades que surgen a partir del estado de emergencia económica, social y ecológica. De otra forma, renunciaría a su función constitucional y legal, ya sea por extralimitación, al realizar el control de legalidad de las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, que le corresponden al Juez de la nulidad (Arts. 137 y 138 del CPACA) o por permitir que por una simple argucia formal de la autoridad administrativa, al utilizar como fundamento el decreto legislativo 417 de 2020 de manera enunciativa y formal, se eluda del CIL en los eventos en que asuma competencias y funciones que no le correspondan, rompiendo la coherencia normativa y arriesgando la seguridad jurídica.

Por tanto, será necesario establecer cuáles de las medidas adoptadas por el alcalde municipal de Chía desarrollan facultades extraordinarias, acudiendo a un criterio sustancial o material, para efectos de adelantar el CIL. A contrario sensu, se declarará improcedente el control respecto de las que sólo desarrollan facultades ordinarias que ya le habían sido atribuidas a la autoridad municipal con anterioridad al EE.

- b) El relativo al juicio de legalidad de las medidas que sí hayan sido adoptadas en ejercicio de facultades extraordinarias, específicamente aquellas contenidas en los artículos 31 a 35 del decreto 189 de 2020, las cuales se declararán legales.

Así las cosas, a continuación, se estudian los elementos necesarios para determinar si la Sala Plena es competente para realizar el control inmediato de legalidad sobre el acto antes

mencionado y, una vez verificada la competencia, se realizará el CIL de la manera indicada.

## **2. Competencia de la Sala.**

### **2.1. Elementos formales de la competencia.**

La Sala es competente para realizar el CIL de los decretos Nos. 189 y 196 de 2020 debido a que se cumple con los criterios: **1. Orgánico** porque fueron expedidos por el señor alcalde de Chía; **2. Naturaleza del acto administrativo** porque tiene un carácter general y abstracto debido a que las medidas adoptadas se aplican en todo el territorio municipal y están destinadas a todos sus habitantes o residentes; y **3. En ejercicio de función administrativa** porque a través de los mismos, se reglamentan las normas proferidas por el Gobierno Nacional para contener y mitigar la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 y se imparten instrucciones de orden público del municipio de Chía, con la misma finalidad.

#### **2.1.1. En cuanto al criterio temporal.**

Tal como se adujo con anterioridad, el problema jurídico que debemos abordar es si los decretos remitidos para control judicial, Nos. 189 del 24 de mayo de 2020 y 196 del 26 de mayo de 2020, son objeto de CIL teniendo en cuenta que fueron expedidos en vigencia de los DL. 460 y 491 de 2020 y por fuera de la vigencia del D.L. 417 de 2020, mediante el cual se declaró el EE.

Para responder este interrogante es necesario precisar varias cuestiones. Primera el D.L. 460 de 2020 indica que estará vigente "hasta tanto se superen las causas que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica" (art. 1, Parágrafo art. 2). Segunda el D.L. 491 de 2020 únicamente establecía que regía a partir de su publicación (art. 19), sin embargo, mediante sentencia C-242 de 2020 la Corte Constitucional declaró su constitucionalidad condicionada "bajo el entendido de que las medidas contenidas en el mismo tendrán vigencia únicamente durante el desarrollo de la emergencia sanitaria"<sup>42</sup>. Tercera la Resolución No. 2230 del 27 de noviembre de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, prorrogó el estado de emergencia sanitaria hasta el 28 de febrero de 2021. Cuarta los decretos remitidos a control están motivados los D.L señalados, que por expresa disposición del Presidente de la República y de la Corte Constitucional<sup>43</sup> estarán vigentes durante el desarrollo de la emergencia decretada en virtud del COVID – 19.

Ahora bien, los decretos remitidos para CIL no fueron expedidos durante la vigencia del EE (D. 417 del 17 de marzo de 2020) y aunque en pronunciamientos anteriores se sostuvo que la emisión de los actos fuera de este límite temporal era argumento suficiente para declarar improcedente el CIL<sup>44</sup>, lo cierto es que es tesis de la Sala que el criterio temporal se satisface verificando que: i) el D.L. que desarrolla el acto sometido a control fuera proferido dentro del EE y ii) dicho D.L. se encuentre vigente al momento de expedición del acto. Es decir, el criterio no está atado a la vigencia de la declaratoria del EE, sino a la del

<sup>42</sup> Sentencia C-242 de 2020. Comunicado No. 29 del 9 de julio de 2020. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger. Ver: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2029%20del%209%20de%20julio%20de%202020.pdf>

<sup>43</sup> Por expresa disposición del artículo 48 de la Ley 270 de 1996, los fallos proferidos por el Máximo Tribunal Constitucional producen efectos erga omnes, o lo que es lo mismo, "con carácter obligatorio general, oponible a todas las personas y a las autoridades públicas, sin excepción alguna" (Sentencia C-600 de 1998).

<sup>44</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. CP: Alfonso Sarmiento Castro. Providencia del 23 de junio de 2020. Radicación No. 25000-23-15-000-2020-01310-00. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. CP: Alfonso Sarmiento Castro. Providencia del 30 de junio de 2020. Radicación No. 25000-23-15-000-2020-01769-00.

D.L. que desarrolla.

Acudir a la tesis anterior, en la que se sostiene que el criterio temporal de competencia de la Sala se encuentra atado a que los actos administrativos deban ser proferidos dentro de la vigencia del EE resulta restrictiva, de conformidad con los siguientes argumentos:

1. El CIL hace parte del sistema de controles del ordenamiento jurídico colombiano y es el instrumento para la defensa judicial de la superioridad e integridad del ordenamiento legal como la garantía de los derechos frente al ejercicio de los poderes y facultades de las autoridades administrativas del orden territorial dentro del marco de los estados de excepción, con el único propósito de que se superen las causas que generaron la crisis y se regrese a la normalidad.
2. El criterio temporal tiene que ser visto desde la perspectiva de la misma Constitución y los estados de excepción (Art. 212 a 216 CP), los cuales claramente establecen términos taxativos. Para el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, señala que se debe declarar por 30 días y se puede prorrogar por el mismo término, sin que pueda ser mayor a 90 días durante el año. Así que tanto la declaratoria del EE como los decretos que los desarrollan tienen un límite temporal como criterio para efectos de su validez, más no para su vigencia, puesto que los decretos legislativos pueden ir más allá del tiempo de vigencia de la declaratoria (Art. 215 de la CP y Arts. 47 y 49 de la L. 137 de 1994), excepto los que se refieren a impuestos que para su permanencia en ordenamiento están sujetos a que el Congreso incluya en una ley para el año siguiente. Luego, son tres tiempos que deben diferenciarse: a) El de la validez y vigencia del EE; b) La validez para la expedición de los DL; c) El de vigencia de los DL, el cual debe ser transitorio.
3. Ahora, respecto del criterio temporal para efectos de adelantar el CIL por parte de los Tribunales Administrativos, la pregunta jurídica que debe resolverse es si la competencia de la Sala depende de la vigencia de los EE, es decir, de los Decretos que fundamentaron su declaratoria, o de la vigencia de los DL que desarrollaron las materias legislativas que fueron adoptadas por el Presidente de la República. Para resolver esta problemática, entonces, lo primero que debe tenerse en cuenta es que los EE permiten una subversión del ordenamiento jurídico ordinario o normal para superar las causas de una crisis de tal magnitud y gravedad, que impiden que el gobierno y las autoridades administrativas puedan superarlas a través de las herramientas propias del ordenamiento ordinario; lo segundo, que las facultades y poderes otorgados durante el EE a las autoridades administrativas son transitorias y especiales por su propia naturaleza y finalidad (C-171 de 1994); y lo tercero, que el CIL como garantía de la superioridad e integridad del ordenamiento legal, debe recaer sobre todos los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos mientras estos se encuentren vigentes.
4. Desde la perspectiva legal, tanto el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 como los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, indican que procederá el CIL de 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”.
5. Estas disposiciones, **no** establecen un criterio temporal, sino un criterio de **conexidad**. Una cosa es que la norma indique que serán objeto de control las medidas expedidas “como desarrollo de los decretos legislativos” y otra muy diferente que serán objeto de control los “decretos legislativos [que hayan sido expedidos] durante los Estados de Excepción”, luego son dos los contenidos

normativos o sentidos que tiene esta disposición: una relativa a las medidas adoptadas en "desarrollo" de los decretos legislativos y otra relativa al requisito de validez de los "decretos legislativos" que debieron ser expedido "durante los Estados de Excepción". Luego, no podría interpretarse que la competencia del Tribunal para objeto del CIL solamente se limita a controlar los actos administrativos que fueron expedidos durante los estados EE, cuando las mismas disposiciones establecen diferencias entre el parámetro del control de las medidas o el marco normativo para evaluar la legalidad de esos actos, es decir, los D.L. que se expidieron "durante" (temporal) los EE, y el criterio de conexidad, que permite determinar cuáles son los actos administrativos que desarrollan esos D.L. y estarían sometidos a control de esta Corporación.

6. De allí que sean dos los criterios a tener en cuenta para efectos de adelantar el CIL:
  - i) el de verificar que desarrolla uno de los D.L. que fueron proferidos dentro del EE
  - ii) que el acto administrativo que lo "desarrolle" fuera expedido durante la vigencia del mismo D.L. En consecuencia, como los D.L. que asumen las materias tienen una vigencia superior a aquél que declaró el EE, entonces, así mismo pueden ser "desarrollados" por las autoridades administrativas por fuera del EE, mientras se encuentren vigentes en el ordenamiento jurídico. Luego, mal haría la Sala en restringir su competencia por una vía interpretativa a un criterio temporal que la norma no establece, que va en contra de la finalidad y la naturaleza misma del CIL, y especialmente del papel protagónico que debe cumplir el juez contencioso en materia del control inmediato.
7. Es por ello que, para esta Corporación, existe un criterio de conexidad que permite determinar cuál es el objeto de control e implica que la medida a examinar no deba sujetarse a la vigencia del EE, sino que, por el contrario, deba interpretarse de tal manera que se concluya que serán objeto de control los actos administrativos generales que sean proferidos con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción y en desarrollo de alguno de los D.L. mientras se encuentren vigentes.
8. Estos decretos legislativos otorgan facultades y competencias excepcionales a las autoridades administrativas de orden territorial que no tenían antes de manera ordinaria, y son aquéllas las que ejercen o "desarrollan" en los actos administrativos que son el objeto del CIL por parte de los Jueces de lo contencioso administrativo, Consejo de Estado y Tribunales. Debe verificarse igualmente si el Decreto Legislativo que desarrolla el acto sometido a control, se encontraba vigente al momento de su expedición.
9. Una posición contraria a la adoptada por esta Sala desconocería que el Decreto Legislativo mediante el cual se declara el EE es una norma habilitante que, si bien produce efectos jurídicos, no concede, en principio, ningún tipo de facultad extraordinaria a las autoridades administrativas. Es a través de los demás D.L. expedidos durante la vigencia del EE, que el Presidente de la República regula las materias que se encuentran sometidas a reserva legal y que, por las circunstancias extraordinarias y anormales que fundamentan la declaratoria del EE, normalmente tienen efectos superiores y prolongados a los de la duración del D.L. 417 de 2020. Por esta razón, es diferente el control automático de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional sobre los decretos legislativos donde el criterio temporal es un criterio de validez de dicha norma (Parágrafo Art. 215 y Art. 241.7 de la CP) del control inmediato de legalidad que ejerce el Consejo de Estado y los Tribunales (Art. 20 L. 137 de 1994 y el Art. 36 de la Ley 1437 de 2020)
10. Asimismo, acudir a una interpretación restrictiva es contrario a la propia Constitución pues aunque el artículo 215 de la Carta Política establece un criterio temporal

respecto a la vigencia del EE, también señala que los D.L. pueden tener una vigencia superior al EE y que hay unos, los que establecen tributos, que dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal y para mantenerse deben ser adoptados mediante ley del Congreso de la República, a través de la cual se les otorgue un carácter permanente.

11. Todo ello supone entonces que el CIL deba proceder para revisar la legalidad de las medidas adoptadas por las autoridades administrativas durante la vigencia de los D.L. que les otorgan facultades excepcionales, y no sólo durante la vigencia del EE. De ser así, se permitiría que las mismas autoridades decidan cuándo procede el control o no de sus actos. Son ellas quienes podrían decidir ejercer las facultades excepcionales una vez cesen los efectos del D.L. 417 de 2020, con la finalidad de esquivar el control judicial. También podría dejarse de realizar el control de medidas que desarrollan D.L. proferidos por el Presidente de la República el último día de la vigencia del D.L. 417 de 2020, pues los actos administrativos que los desarrollen serían expedidos fuera del término de duración de la declaratoria del EE. Ambos, presupuestos erróneos y alejados de la naturaleza y finalidad del CIL, dentro del sistema de pesos y contrapesos que le corresponde preservar al Juez.
12. Le corresponde entonces al Juez del control inmediato de legalidad evaluar el cumplimiento de este requisito de procedibilidad del control, procurando la salvaguarda del ordenamiento jurídico y el efectivo control de las medidas adoptadas en ejercicio de facultades extraordinarias por parte de las autoridades administrativas. No pueden ser estas últimas quienes determinen cuáles de sus actos serán controlados judicialmente a través de este mecanismo automático y a partir de una interpretación restrictiva de los artículos que fijan la competencia de esta Corporación para adelantar el control, únicamente se desdibuja la finalidad de las autoridades judiciales dentro de los EE, que no es otra que la de la preservación de los derechos, libertades y garantías dentro del marco del ordenamiento legal y constitucional.

Así las cosas, para la Sala se cumple con el criterio temporal que fija la competencia de esta Corporación en el sub-lite, al haberse proferido los actos administrativos objeto de control dentro de la vigencia de los DL. 460 y 491 de 2020 y, por ende, se procederá a estudiar el último de los criterios señalados en las normas aplicables.

### **2.1.2. En cuanto al desarrollo de decretos legislativos dictados durante el EE.**

El decreto 189 de 2020 invocó como fundamento los DL. 460 y 491 de 2020 y las demás facultades ordinarias atribuidas al alcalde municipal de Chía. Por su parte, el decreto No. 196 de 2020 únicamente se fundamentó en las facultades ordinarias que son propias de la autoridad municipal y en el D.L 417 de 2020, de manera enunciativa y formal.

#### **2.1.2.1. Concurrencia de facultades. Desarrollo de los D.L. 460 y 491 de 2020.**

Lo primero es señalar que esta Sala ha reiterado que dentro de un mismo acto administrativo las autoridades públicas pueden emitir órdenes donde, de forma simultánea, ejerzan sus facultades ordinarias (atribuidas por la constitución y la Ley antes del EE) y aquellas extraordinarias y excepcionales (otorgadas con los decretos legislativos dentro del EE).

Sin embargo, aunque esa distinción pareciera ser clara y, en principio, el Juez del CIL podría separar unas y otras, para efectos de examinar la validez de aquellas que han sido proferidas en ejercicio de facultades extraordinarias, lo cierto es que, en muchas ocasiones, esta distinción se difumina cuando hay una relación temática necesaria entre las mismas o, cuando, por ejemplo, so pretexto de usar facultades ordinarias, las autoridades administrativas ejercen las extraordinarias o, a través de las primeras, se inmiscuyen y contrarían las materias que tienen reserva de Ley y han sido reguladas a través de Decretos Legislativos proferidos en el marco del EE.

De allí que deba abordarse la problemática jurídica tendiente a establecer cuál debe ser el control adecuado a este tipo de actos administrativos donde concurren facultades de naturaleza ordinaria y extraordinaria. Primer escenario: no hay duda de que, cuando unas y otras materias son distinguibles y no guardan relación necesaria e inescindible, le corresponde al Juez del CIL realizar un juicio de control negativo, donde sólo sean objeto de control aquellas facultades que surgen a partir del estado de emergencia económica, social y ecológica. De otra forma, la Sala se extralimitaría en su competencia pues el juicio de legalidad de las medidas adoptadas en ejercicio de facultades ordinarias le corresponde al Juez de lo contencioso administrativo en el marco de los medios de control instituidos en los artículos 137 y 138 del CPACA. Segundo escenario: en los eventos en que las autoridades administrativas únicamente utilizan sus facultades ordinarias, pese a que la materia fue regulada a través de decretos legislativos, no procederá el control debido al principio de necesidad jurídica y la posibilidad que le otorga el ordenamiento a las autoridades de ejercer las facultades que consideren necesarias para mitigar los efectos de la situación de anormalidad en su territorio, siempre que se invoque el D.L. que declaró el EE de forma enunciativa y formal (D.L. 417 de 2020) y no se acuda a ninguno de los demás. Tercer escenario: en aquellos eventos en los que entre unas y otras facultades guardan relación necesaria, no procede un análisis meramente formal, sino material, pues se debe verificar si la autoridad administrativa está desarrollando alguna facultad excepcional ajena a sus poderes ordinarios, aunque aparentemente no fuera así, o si la materia extraordinaria repercute de forma directa en las demás facultades ordinarias que fueron ejercidas por la autoridad administrativa. Sólo en caso de que así sea, y se constate que a través del ejercicio de facultades ordinarias, se esté tocando el núcleo esencial de las materias reguladas en los D.L. que otorgaron facultades ajenas a las que le correspondía a la autoridad, esta Sala podría entrar a revisar la legalidad de las medidas adoptadas en ejercicio de facultades ordinarias pues, en últimas, se está desarrollando alguna de las materias que tiene reserva legal y fue regulada por el Presidente de la República en un EE.

Dicho lo anterior, se procede a realizar el estudio que corresponde a cada uno de los decretos remitidos para control, de la siguiente forma:

✓ **Decreto 189 del 24 de mayo de 2020.**

El D.L 460 de 2020 adoptó medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (art. 1), la realización de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho durante esta emergencia (art. 2), los canales de articulación entre las comisarías y la Fiscalía General de la Nación (art. 3) y la campaña de prevención de la violencia intrafamiliar (art. 4).

El D.L. 491 de 2020 reguló lo correspondiente a la prestación de los servicios a cargo de las autoridades (art. 3), la notificación o comunicación de actos administrativos (art. 4), la

ampliación de términos para atender peticiones (art. 5), la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa (art. 6), el reconocimiento y pago en materia pensional (art. 7), la ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias (art. 8), las conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación (art. 9), la continuidad de los servicios de arbitraje, conciliación y otros mecanismos de resolución de conflictos por medios virtuales (art. 10), las firmas de los actos, providencias y decisiones (art. 11) y otras disposiciones.

De la revisión de los artículos del decreto No. 189 de 2020, para la Sala procede la aplicación de un control negativo, en el que se distinguen las facultades ordinarias y extraordinarias adoptadas por el alcalde municipal de Chía, pues unas y otras materias son distinguibles y no guardan relación necesaria e inescindible, es decir, estamos ante el primer escenario de concurrencia, explicado anteriormente.

Luego, se evidencia que son los **artículos 31, 32, 33, 34 y 35** correspondientes al CAPÍTULO III "OTRAS DISPOSICIONES" los que desarrollan las materias contenidas en los D.L. 460 y 491 de 2020: regulan lo correspondiente a la atención de solicitudes de los usuarios, la ampliación de términos para resolver solicitudes, la suspensión de términos de actuaciones administrativas, los servicios de conciliación y otros mecanismos de resolución de conflictos y la prestación del servicio en las comisarías de familia. Todas ellas, materias propias de los D.L mencionados que permiten concluir la procedencia del CIL en relación con su contenido material.

Por su parte, en lo que respecta a los demás artículos del decreto 189 del 24 de mayo de 2020, es decir, los **artículos 1-30 y 36-44**, advierte la Sala que es improcedente el CIL, pues fueron proferidos en ejercicio de las facultades ordinarias y de policía del alcalde municipal de Chía, con la finalidad de i) implementar las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, con las excepciones y en las condiciones determinadas por el Presidente de la República mediante Decreto Nacional ordinario 636 de 2020, ii) reglamentar y adoptar los protocolos y medidas de bioseguridad para el desarrollo de actividades esenciales, prestación de servicios de salud, financieros, automotrices, entre otros, así como la permisión de realizar ejercicio al aire libre y la toma de sol diaria, de conformidad con lo estipulado en el artículo 3° del Decreto Nacional ordinario 749 de 2020 y iii) tomar medidas de policía y con la finalidad de asegurar el mantenimiento del orden público, tales como: el toque de queda, el pico y cédula, la prohibición en el consumo de bebidas embriagantes, la prohibición de eventos que permitan la aglomeración de más de diez (10) personas, entre otras.

Este tipo de medidas transitorias de pico y cédula, la restricción de aforo de personas para circular en transporte público, la circulación de acompañantes en motocicletas y la extensión de la medida de toque de queda, con sus respectivas características y excepciones, son medidas de las que puede hacer uso el alcalde municipal de Chía en el ejercicio ordinario de sus potestades legales y constitucionales, en desarrollo del principio de armonización y colaboración entre el nivel central y las entidades territoriales. Especialmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los artículos 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, sobre el mantenimiento del orden público o su restablecimiento, la posibilidad de restringir y vigilar la circulación de personas por vías y lugares públicos y decretar el toque de queda.

Por ende, teniendo en cuenta que los DL. 460 y 491 de 2020 únicamente regulan las materias específicas de la prestación del servicio de comisarías de familia en el marco del Estado de Emergencia Sanitaria, así como a la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas, sin que se hayan emitido órdenes que modifiquen o intervengan en las facultades de los alcaldes y gobernadores de mantener el orden público o su restablecimiento, restringir y vigilar la circulación de personas por vías y lugares públicos, decretar el toque de queda o el aislamiento de los habitantes de sus territorios, concluye la Sala que no existe una relación temática y material necesaria entre las medidas adoptadas en los **artículos 1-30 y 36-44** y los artículos **31, 32, 33, 34 y 35** del decreto No. 189 de 2020, por lo que únicamente debe analizarse la legalidad de estos últimos que sí desarrollan materias extraordinarias reguladas por el Presidente de la República en el EE.

Es recordar que esta Corporación ya se ha pronunciado acerca de la improcedencia del control inmediato de legalidad en relación con estos actos administrativos que regulan la medida de aislamiento preventivo obligatorio y adoptan otras medidas relacionadas con la restricción de movilidad dentro del territorio correspondiente, o que han reglamentado directrices proferidas por el Presidente de la República a través de Decretos ordinarios que no regulan materias extraordinarias, en tanto no son expedidos en uso de este tipo de facultades excepcionales.<sup>45</sup>

Se concluye entonces que el CIL de los **artículos 1-30 y 36-44** es **improcedente**, por tratarse del desarrollo de facultades ordinarias propias del alcalde municipal de Chía. Únicamente procederá el análisis de legalidad frente a los **artículos 31, 32, 33, 34 y 35**.

✓ **Decreto 196 del 26 de mayo de 2020.**

Mediante decreto No. 196 del 26 de mayo de 2020, la autoridad administrativa de Chía corrigió el numeral 9º del artículo 21 del Decreto 189 de 200 sobre las medidas sanitarias para garantizar la toma de sol por menores de edad (art. 1), indicó la improcedencia de recursos (art. 2), así como la vigencia (art. 3) y publicación del acto administrativo (art. 4). Específicamente, prohibió la toma de sol en las canchas deportivas, de conformidad con la prohibición expresa contenida en el artículo 4º del Decreto Nacional ordinario 636 del 6 de mayo de 2020 sobre la circulación en este espacio público, aún en municipios sin afectación del coronavirus COVID-19.

Se avizora así que este decreto tampoco cumple con el criterio de competencia de la Sala frente al desarrollo de algún D.L. Si bien invocó como fundamento el D.L. 417 de 2020, lo cierto es que se evidencia que lo realizó de manera enunciativa y formal, pues no existe una relación material y directa entre las facultades ordinarias utilizadas por el alcalde municipal de Chía para adoptar este tipo de medidas de policía que limitan la circulación de personas por vías y lugares públicos y los DL. 40 y 491 de 2020. De hecho, el fundamento legal de su adopción es el Decreto 636 de 2020 mediante el cual el Presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la Emergencia Sanitaria y para el mantenimiento del orden público, que, por su carácter de ordinario, no fue objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

---

<sup>45</sup> Sobre el particular ver: Sentencia del 23 de junio de 2020, MP. Alba Lucía Becerra Avella, Rad. 2020-00260. Sentencia del 27 de julio de 2020, MP. Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda, Rad. 2020-02068. Sentencia del 27 de julio de 2020, MP. Luis Gilberto Ortegón Ortegón, Rad. 2020-00882. Sentencia del 3 de agosto de 2020, MP. Luis Gilberto Ortegón Ortegón, Rad. 2020-01593.

Así las cosas, se declarará **improcedente** el CIL para evaluar la legalidad del decreto No. 196 del 26 de mayo de 2020, por tratarse del desarrollo de facultades ordinarias atribuidas al alcalde municipal de Chía.

Cabe recordarse igualmente que esta Corporación ya se ha pronunciado acerca de la improcedencia del control inmediato de legalidad en relación con estos actos administrativos que únicamente invocan como fundamento el D.L. 417 de 2020 de manera enunciativa y formal, sin que desarrollen alguna facultad excepcional atribuida a alcaldes y gobernadores en el marco del EE, en tanto no son expedidos en uso de este tipo de facultades extraordinarias.<sup>46</sup>

### **3. Juicio de legalidad.**

Procede la Sala a pronunciarse sobre la legalidad de los **artículos 31, 32, 33, 34 y 35** del decreto No. 189 del 24 de mayo de 2020, así:

#### **3.1. La competencia de la autoridad que expidió la medida.**

El alcalde municipal de Chía – Cundinamarca tenía competencia para adoptar medidas frente a la prestación del servicio de comisarías de familia en el marco del Estado de Emergencia Sanitaria pues precisamente el artículo 1° del D.L 460 de 2020 indica que "(...) los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia".

De igual forma, tenía competencia para regular lo relativo a la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas dentro del municipio de Chía, por cuanto el artículo 1° del D.L. 491 de 2020 facultó a todos los organismos, entidades y autoridades que conforman las ramas del poder público, en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado a adoptar las medidas allí contenidas.

Por tanto, teniendo en cuenta que, por un lado, el alcalde municipal de Chía es la máxima autoridad administrativa del municipio, perteneciente a la Rama Ejecutiva del Poder Público y que, por el otro, mediante los artículos 30 a 35 del decreto no. 189 de 2020 únicamente se dictan órdenes en relación con las dependencias del nivel central de la Alcaldía Municipal de Chía – Cundinamarca que no tienen autonomía administrativa, se concluye que el alcalde tenía competencia para regular la materia.

#### **3.2. Conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.**

El acto administrativo objeto de control, cumple con el requisito de conexidad, en tanto la adopción de las medidas tendientes a regular la prestación del servicio de comisarías de familia y de las autoridades administrativas de la Alcaldía Municipal en el municipio de Chía

---

<sup>46</sup> Sobre el particular ver: Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: Felipe Alirio Solarte Maya. Providencia del 21 de julio de 2020. Radicación No. 25000231500020200042100. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: Oscar Armando Dimaté Cárdenas. Providencia del 8 de junio de 2020. Radicación No. 25000231500020200032800. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: Claudia Elizabeth Lozzi Moreno. Providencia del 27 de junio de 2020. Radicación No. 25000231500020200157400. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: José Élvor Muñoz Barrera. Providencia del 30 de junio de 2020. Rad. No. 25000-23-15-000-2020-00601-00.

están dirigidas a conjurar la crisis y mitigar los efectos del coronavirus COVID-19, en los mismos términos adoptados por la Presidencia de la República en los D.L. desarrollados.

Precisamente, estas medidas surgen con ocasión de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el COVID-19 y tienen por objeto que las autoridades cumplan con la finalidad de proteger y garantizar los derechos de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y el cumplimiento de los fines y principios estatales, dentro de los que se encuentra el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, que deben garantizarse aún en tiempos de emergencia sanitaria. De allí que a través de los D.L. se haya ordenado a las autoridades administrativas adoptar esas medidas con esta finalidad.

Así, teniendo en cuenta que los **artículos 31, 32, 33, 34 y 35** del decreto No. 189 del 24 de mayo de 2020 guardan una relación directa de conexidad temática, sistemática y teleológica con los decretos legislativos que sirven de fundamento, habida cuenta que dichos actos administrativos están encaminados a asegurar la prestación de servicios por parte de las autoridades públicas y las comisarías de familia, aún en el marco del estado de emergencia sanitaria, con el propósito de conjurar los efectos de las crisis por la pandemia COVID 19 que vive nuestro país desde el pasado mes de enero, se concluye que los mismos tienen conexidad con el hecho fundante de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, DL 417 de marzo 17 de 2020.

### 3.3. **Carácter transitorio.**

Las medidas adoptadas por el alcalde municipal de Chía cumplen parcialmente con este carácter temporal.

El **artículo 31** indica que la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos "Hasta tanto permanezca vigente el aislamiento preventivo obligatorio establecido por este Decreto". En el mismo sentido, el **artículo 33** establece que la suspensión de términos de las actuaciones administrativas se reanudará "a partir del día hábil siguiente a la terminación del aislamiento preventivo obligatorio establecido en el presente Decreto" que, para todos los efectos, es el 31 de mayo de 2020 (art. 1).

Sin embargo, los **artículos 32, 34 y 35** no fueron limitados en su temporalidad, por lo que para la Sala deberá declararse la legalidad de los artículos señalados, siempre y cuando se entienda que perdurarán durante la declaratoria del estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia del COVID-19. Todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 1º y parágrafo 2º del DL. 460 de 2020 y de conformidad con la sentencia C-242 de 2020 la Corte Constitucional que declaró la constitucionalidad condicionada del D.L. 491 de 2020 "bajo el entendido de que las medidas contenidas en el mismo tendrán vigencia únicamente durante el desarrollo de la emergencia sanitaria"<sup>47</sup>.

Aunado a que mediante el D.L. 491 de 2020 se dispuso que, en ningún caso, la prestación de los servicios podría suspenderse presencialmente en un tiempo mayor a la duración de

<sup>47</sup> Sentencia C-242 de 2020. Comunicado No. 29 del 9 de julio de 2020. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger. Ver: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2029%20del%209%20de%20julio%20de%202020.pdf>. Por expresa disposición del artículo 48 de la Ley 270 de 1996, los fallos proferidos por el Máximo Tribunal Constitucional producen efectos erga omnes, o lo que es lo mismo, "con carácter obligatorio general, oponible a todas las personas y a las autoridades públicas, sin excepción alguna" (Sentencia C-600 de 1998).

la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social (Art. 3).

**3.4. Sujeción a las formalidades y correspondencia con la sistematicidad del ordenamiento, es decir, la cohesión con las normas que la preceden y fundamentan, o son coetáneas, siempre que no hayan sido suspendidas o derogadas por las disposiciones con fuerza de ley dictadas al amparo del estado de excepción.**

Los **artículos 31, 32, 33, 34 y 35** del acto administrativo sometido a control cumplen con las formalidades antes señaladas en los D.L. 491 y 460 de 2020, por las siguientes razones:

El **artículo 31** indica que la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará a través de medios electrónicos, solicitándole a los ciudadanos la dirección electrónica en la que recibirán notificaciones o comunicaciones e informando el acto administrativo que se comunica, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo, tal como lo dispuso el **artículo 4** del D.L. 491 de 2020.

El **artículo 32** amplió los términos para atender las peticiones presentadas por los ciudadanos en los mismos términos establecidos en el **artículo 5** del D.L. 491 de 2020. También se exceptuaron las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales como lo señaló el **parágrafo** del mismo artículo 5 del D.L. 491 de 2020.

El **artículo 33** suspendió los términos de las actuaciones administrativas que se encontraban en curso ante las dependencias del nivel central de la Alcaldía Municipal de Chía, aunado a que se suspendió los términos de caducidad, prescripción, silencio administrativo positivo o firmeza de los actos administrativos, exceptuando las actuaciones administrativas relativas a la efectividad de los derechos fundamentales. Todo ello, en concordancia con lo estipulado en el **artículo 6** del D.L. 491 de 2020.

El **artículo 34** indicó que los servicios de conciliación y otros mecanismos de solución de conflictos se prestarían por medios virtuales, indicó la página web del municipio para el acceso al servicio e indicó que el trámite de conciliaciones extrajudiciales, a cargo de los servidores públicos habilitados para conciliar, será de cinco (5) meses. Disposiciones que se adoptaron, en el mismo sentido, a través del **artículo 10** del D.L. 491 de 2020.

Finalmente, el **artículo 35** dispone la continuidad de la prestación del servicio de atención de las comisarías de familia que operan en el municipio de Chía en los términos establecidos en el D.L. 460 de 2020, sin excepción alguna.

De allí que las medidas adoptadas por el alcalde municipal del municipio de Cundinamarca sean ajustadas y acordes con el ordenamiento jurídico y los D.L. que le sirvieron de fundamento.

**3.5. Proporcionalidad que guarda con el propósito de conjurar la crisis e impedir la proliferación de sus efectos y adecuación a los fines.**

Las medidas adoptadas mediante el acto administrativo remitido a control son proporcionales y razonables, pues la regulación de la prestación de los servicios a cargo de

las comisarías de familia y las autoridades públicas, tienen un objetivo totalmente válido, consistente en determinar cómo se garantizarían los derechos de los ciudadanos, niños, niñas y adolescentes del municipio de Chía, aún en estado de emergencia sanitaria. Lo anterior, preservando la salubridad pública de los habitantes del municipio, para continuar con la estrategia de respuesta inmediata a la crisis de salud pública y social generada por el Coronavirus COVID-19.

En línea con lo anterior, se advierte que las medidas se encuentran adecuadas a los fines perseguidos con la declaratoria del Estado de excepción, en tanto se buscan conjurar la crisis y mitigar los efectos del coronavirus, sin desconocer la garantía del núcleo esencial de los derechos de los ciudadanos, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y el cumplimiento de los fines y principios estatales, dentro de los que se encuentra el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, que deben garantizarse aún en tiempos de emergencia sanitaria. Por ello, se limita la medida única y exclusivamente a la vigencia de la declaratoria del estado de emergencia decretado por el Ministerio de Salud y Protección Social.

#### **4. Conclusiones.**

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que debe declarar la improcedencia del CIL respecto de los **artículos 1 a 30 y 36 a 44** del decreto No. 189 del 24 de mayo de 2020, así como de la totalidad de las medidas adoptadas en el decreto No. 196 del 26 de mayo de 2020, por tratarse de materias que fueron proferidas en ejercicio de las facultades ordinarias del alcalde municipal de Chía – Cundinamarca, y por tanto, no se cumple con el criterio que fija la competencia de esta Corporación relativo a que las mismas hayan sido emitidas en desarrollo de un decreto legislativo, o para efectos de implementar materias reguladas en alguno de los decretos con fuerza material de Ley.

En segundo lugar, deberá declararse la legalidad de los **artículos 31 y 33** del decreto No. 189 del 24 de mayo de 2020 por cumplir con los criterios de competencia, proporcionalidad, sujeción al ordenamiento jurídico y transitoriedad, por las razones expuestas en la presente providencia.

En tercer y último lugar, los **artículos 32, 34 y 35** se declararán legales siempre y cuando se entienda que sólo se mantendrán durante el tiempo en que se encuentre vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia del COVID-19, por las razones expuestas en la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, la Sección Tercera Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR** improcedente el CIL en relación con los artículos 1 a 30 y 36 a 44 del decreto No. 189 del 24 de mayo de 2020 y del decreto No. 196 del 26 de mayo de 2020, emitidos por el señor alcalde municipal de Chía – Cundinamarca, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** la legalidad de los artículos 31 y 33 del decreto No. 189 del 24 de mayo de 2020, emitido por el señor alcalde municipal de Chía – Cundinamarca, por las razones expuestas en la presente providencia.

**TERCERO: DECLARAR** la legalidad de los artículos 32, 34 y 35 del decreto No. 189 del 24 de mayo de 2020, emitido por el señor alcalde municipal de Chía – Cundinamarca, siempre y cuando se entienda que se mantendrán durante el tiempo en que se encuentre vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia del COVID-19, por las razones expuestas en la presente providencia.

**CUARTO: COMUNICAR** la presente decisión al alcalde del municipio de Girardot y al gobernador de Cundinamarca y **PUBLICAR** esta providencia en la página web de la rama judicial.

**Correos para notificación:**

[notificacionescontroldelegalidad@secretariajuridica.gov.co](mailto:notificacionescontroldelegalidad@secretariajuridica.gov.co);

[controldelegalidadcovid19tac@cundinamarca.gov.co](mailto:controldelegalidadcovid19tac@cundinamarca.gov.co);

[javelasco@procuraduria.gov.co](mailto:javelasco@procuraduria.gov.co);

[cetic@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:cetic@consejoestado.ramajudicial.gov.co);

[notificacionesjudiciales@chia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@chia.gov.co)

**Correo de Secretaría donde se reciben comunicaciones para este proceso:**

[rmemorialessec03sctadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:rmemorialessec03sctadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente por la Sala, por la plataforma SAMAI.*

**JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**

Magistrado

**MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**

Magistrada

**FERNANDO IREGUI CAMELO**

Magistrado