



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)

Referencia	25000-23-15-000-2020-02449-00 Acum. 25000-23-15-000-2020-02465-00
Medio de control	Control inmediato de legalidad
Autoridad que expidió del acto	Alcalde Municipal de Ricaurte - Cundinamarca
Acto sujeto a control	Decretos Nos. 145 y 149 de 2020
Tema	Criterios que fijan la competencia de la Sala. Concurrencia de facultades ordinarias y extraordinarias. Sólo es procedente emitir pronunciamiento sobre la legalidad de medidas que desarrollan materias reguladas en decretos legislativos. Decreto Legislativo 539 de 2020. Criterio temporal y de conexidad. Es procedente conocer de la legalidad del parágrafo 6° del artículo 2° del decreto 145 de 2020. Declara su legalidad condicionada al criterio de transitoriedad. 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 1° 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 145 del 13 de julio de 2020.

***DECRETO N.º. 145
(13 DE JULIO DE 2020)***

POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN NUEVAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE RICAURTE (CUNDINAMARCA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

La ALCALDESA MUNICIPAL DE RICAURTE (CUNDINAMARCA) en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14, 199, 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994, Decreto Legislativo No. 682 del 21 de mayo de 2020, Decreto Nacional 990 del 09 de julio de 2020 y,

CONSIDERANDO:

*Que el artículo 1° de la Constitución Política de 1991, dispuso: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo **y la solidaridad de las personas que la integran en la prevalencia del interés general**". (Subrayado y negrilla fuera del texto original).*

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, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

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

Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la honorable Corte Constitucional en Sentencia T-483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos: "El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero solo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. 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".

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

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

Que 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 la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, precisó: "(...) En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía (...)".

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 de conformidad con el artículo 303 de la Constitución Política el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento de orden público.

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

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

Que el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en sus artículos 14 y 202 dispone: "(...) ARTÍCULO 14.- PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE

EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente: así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia. (...). (...) ARTÍCULO 202.- COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: (...) 4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas. (...) 6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan. (22-2). (...)". (Subrayado fuera del texto original).

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 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, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

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 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 sanitarias 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 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.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 se ordenó: (i) el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, (ii) la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, hasta el 12 de abril de 2020, (iii) la suspensión de transporte doméstico por vía aérea hasta el 13 de abril de 2020, salvo por emergencia humanitaria; transporte de carga y mercancía; y caso fortuito o fuerza mayor.

Que en el mismo Decreto 457 de 2020, en su artículo 3, se señalaron 34 actividades cuyo desarrollo se debería permitir en medio de la medida de aislamiento, con el fin de garantizar los derechos a la vida y la salud en conexidad con la vida y la supervivencia.

Que atendiendo a lo enmarcado en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, la administración municipal profirió el Decreto Municipal No. 082 del 26 de marzo de 2020, "POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE RICAURTE (CUNDINAMARCA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", en el cual se decretó: "(...) ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca),

a partir de las cero horas 00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. (...)"

Que la administración municipal, profirió el Decreto Municipal No. 092 del 07 de abril de 2020, en donde se decretó: "(...) ARTÍCULO PRIMERO. IMPONER transitoriamente a partir de martes 07 de abril del 2020 hasta que cese el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el presidente de la Republica, un pico y cedula obligatorio en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca) para todos sus habitantes, para la realización de las siguientes actividades: 1. Compras en supermercados, tiendas, así como para todos los demás establecimientos dedicados a la venta de víveres y demás elementos alimenticios...)"

Que la administración municipal, profirió el Decreto Municipal No. 093 del 08 de abril de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL No. 092 DEL 07 DE ABRIL DE 2020, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA PREVENIR Y EVITAR EL RIESGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DE LA ENFERMEDAD POR CORONAVIRUS (COVID -19) EN EL MUNICIPIO DE RICAURTE (CUNDINAMARCA)", en el cual se decretó: ARTÍCULO PRIMERO. Modifíquese el artículo 1º del Decreto Municipal No. 092 del 07 de Abril de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE TRANSITORIAMENTE EN EL MUNICIPIO DE RICAURTE (CUNDINAMARCA) EL SISTEMA DE PICO Y CÉDULA DE CIUDADANÍA PARA LA REALIZACIÓN DE COMPRAS EN SUPERMERCADOS, TIENDAS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES, ASÍ COMO PARA LA UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS, BANCARIOS, INCLUIDOS CAJEROS AUTOMÁTICOS CON LA FINALIDAD PREVENIR Y EVITAR EL RIESGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DE LA ENFERMEDAD POR CORONAVIRUS (COVID -19) EN EL MUNICIPIO", el cual quedará así: (...)"

Que mediante Decreto Nacional 531 del 08 de abril 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", se ordenó: "Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00.00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. (...)"

Que atendiendo a lo enmarcado en el Decreto Nacional 531 del 08 de Abril de 2020 (modificado por el Decreto Nacional 536 del 11 de Abril de 2020), la administración municipal, profirió el Decreto Municipal No. 094 del 11 de Abril de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE RICAURTE (CUNDINAMARCA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", en el cual se decretó: "(...) ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. (...)"

Que el artículo 2º del Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020, dispuso: "Obligaciones de las autoridades territoriales en materia de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social, en virtud de la facultad otorgada en el artículo anterior. **La secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo** (...)" (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

Que el día 11 de Abril de 2020, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio del Trabajo, realizaron CIRCULAR CONJUNTA No. 001, con el objeto de brindar: "ORIENTACIONES SOBRE MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE MITIGACIÓN PARA REDUCIR LA EXPOSICIÓN Y CONTAGIO POR INFECCIÓN RESPIRATORIA AGUDA CAUSADA POR EL SARS-CoV-2 (COVID-19)", dirigida a los actores del sector de la construcción de edificaciones y su cadena de suministros; lineamientos que deberán ser acatados en su estrictez, atendiendo a las nuevas disposiciones del Gobierno Nacional.

Que mediante Decreto Nacional 593 del 24 de abril 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", se ordenó: "Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento Preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que atendiendo a lo enmarcado en el Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020, la administración municipal, profirió el Decreto Municipal No. 100 del 26 de abril de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN NUEVAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN, PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE RICAURTE (CUNDINAMARCA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", en el cual se decretó: ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de

Ricaurte (Cundinamarca), a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), con las excepciones previstas en el artículo 2º del presente Decreto. (...)".

Que mediante Decreto Nacional 636 del 06 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 e/ mantenimiento del orden público", se ordenó: "Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 (...)".

Que atendiendo a lo enmarcado en el Decreto Nacional 636 del 06 de mayo de 2020, la administración municipal profirió el Decreto Municipal No. 105 del 08 de mayo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN NUEVAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE RICAURTE (CUNDINAMARCA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", en el cual se decretó: "(...) ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), con las excepciones previstas en el artículo 2º del presente Decreto. (...)".

Que la administración municipal, profirió el Decreto Municipal No. 110 del 17 de mayo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL No. 105 DEL 08 DE MAYO DE 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN NUEVAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE RICAURTE (CUNDINAMARCA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" Y SE IMPARTEN OTRAS DISPOSICIONES", en el cual se decretó: "(...) ARTÍCULO PRIMERO. Modifíquese el artículo 5º del Decreto Municipal No. 105 del 08 de mayo de 2020, "POR MEDIO DEL, CUAL SE IMPARTEN NUEVAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL _ ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE RICAURTE (CUNDINAMARCA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", el cual quedará así: ARTÍCULO QUINTO. TOQUE DE QUEDA. Declarar toque de queda en todo e/ territorio del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) en el horario comprendido entre las 7:00 p.m. y las 5:00 a.m., por lo que queda prohibida la circulación de personas en dicho horario, a partir del día 18 de mayo hasta el día 25 de mayo de 2020. PARÁGRAFO ÚNICO: Se exceptúa de la presente medida la circulación de las personas enmarcadas en el artículo 3º del Decreto Presidencial 636 del 06 de mayo de 2020, y las enmarcadas en el artículo 2º del Decreto Municipal No. 105 del 08 de mayo de 2020. ARTÍCULO SEGUNDO. MEDIDA DE PICO Y PLACA. Restringir la circulación de vehículos particulares y motocicletas o similares en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca), teniendo en cuenta el último dígito del número de la placa. (...)".

Que mediante Decreto Departamental No. 282 del 21 de mayo de 2020, "POR EL CUAL SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN LOS MUNICIPIOS UBICADOS EN LAS PROVINCIAS DE GUALIVÁ, ALTO MAGDALENA TEQUENDAMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", el Gobernador de Cundinamarca, dispuso: "(...) ARTÍCULO PRIMERO. ESTABLECER como medida policiva transitoria, el toque de queda en toda a jurisdicción de los municipios de Agua de Dios, Girardot, Guataquí, Jerusalén, Nariño, Nilo, Ricaurte y Tocaima (Provincia del Alto Magdalena), (...) en el lapso comprendido entre las veintitrés horas y cincuenta y nueve minutos (23:59) del jueves 21 de mayo de 2020, hasta las veintitrés horas y cincuenta y nueve minutos (23:59) del lunes 25 de mayo de 2020.

Que atendiendo a lo enmarcado en el Decreto Departamental No. 282 del 21 de Mayo de 2020, "POR EL CUAL SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN LOS MUNICIPIOS UBICADOS EN LAS PROVINCIAS DE GUALIVÁ, ALTO MAGDALENA Y TEQUENDAMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", la administración municipal profirió el Decreto Municipal No. 111 del 21 de mayo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS DISPOSICIONES DEL DECRETO DEPARTAMENTAL No. 282 DEL 21 DE MAYO DE 2020, "POR EL CUAL SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN LOS MUNICIPIOS UBICADOS EN LAS PROVINCIAS DE GUALIVÁ, ALTO MAGDALENA Y TEQUENDAMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", Y SE IMPARTEN OTRAS DISPOSICIONES", en el cual se decretó: "(...) ARTÍCULO SEGUNDO. Modifíquese el artículo 5º del Decreto Municipal No. 105 del 08 de mayo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN NUEVAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE RICAURTE (CUNDINAMARCA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", el cual quedará así: ARTÍCULO QUINTO. TOQUE DE QUEDA. Declarar toque de queda en todo el territorio del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) en el horario comprendido entre las veintitrés horas y cincuenta y nueve minutos (23:59) del jueves 21 de mayo de 2020, hasta las veintitrés horas y cincuenta y nueve minutos (23:59) del lunes 25 de mayo de 2020. (...)".

Que mediante Decreto Nacional 689 del 22 de mayo de 2020, "Por el cual se prorroga 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", se ordenó: "Artículo 1. Prórroga. Prorrogar 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", hasta el 31 de mayo de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 31 de mayo de 2020. (...)".

Que con fundamento en lo dispuesto por en el Decreto Nacional 689 del 22 de mayo de 2020, la administración municipal, profirió el Decreto Municipal No. 112 del 24 de mayo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE-IMPARTEN NUEVAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE RICAURTE (CUNDINAMARCA) Y SE DICTAN OTRAS PISPOSICIONES"; en el cual se decretó: "(...) ARTÍCULO PRIMERO. PRORRÓGA: Prorróguese el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), a partir de la expedición del presente decreto, hasta las doce de la noche (12:00 p.m.) del día 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 del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), con las excepciones previstas en el artículo 2° del presente Decreto. (...)".

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, con el objeto de continuar con la garantía de la debida protección a la vida, la integridad física y la salud de los habitantes en todo el territorio nacional: (i) prorrogó la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, hasta el 31 de agosto de 2020, (ii) extendió hasta el 31 de agosto de 2020, las medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena preventivo para las personas mayores de 70 años, previsto en la Resolución 464 de 2020, y (iii) extendió hasta el 31 de agosto de 2020 la medida sanitaria obligatoria de cierre parcial de actividades en centros día y centros día, a excepción del servicio de alimentación, que deberá ser presentado de manera domiciliaria.

Que mediante Decreto Nacional 749 del 28 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", se ordenó: "Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa 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 territorial", (Subrayado fuera del texto original).

Que atendiendo a lo enmarcado en el Decreto Nacional 749 del 28 de mayo de 2020, la administración municipal, profirió el Decreto Municipal No. 114 del 31 de mayo de 2020, en el cual se decretó: "(...) ARTICULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de julio de 2020 (...) ARTICULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. (...)".

Que mediante Decreto Nacional 878 del 25 de junio de 2020, "Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 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", modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020", se ordenó: "Artículo 2. Prórroga. Prorrogar la vigencia del Decreto 749 del 28 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", modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020, hasta el 15 de julio de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 15 de julio de 2020. (Subrayado fuera del texto original).

Que atendiendo a lo enmarcado en el Decreto Nacional 749 del 28 de mayo de 2020, y al Decreto Nacional 878 del 25 de junio de 2020, la administración municipal, profirió el Decreto Municipal No. 132 del 26 de junio de 2020, en el cual se decretó: "(...) ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Prorrogar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de julio de 2020, hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 15 de julio 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 del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), con las excepciones previstas en el artículo 2 0 del presente Decreto. (...) ARTÍCULO QUINTO. TOQUE DE QUEDA. Declarar toque de queda en todo el territorio del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) en el horario comprendido entre las 7:00 p.m. y las 5:00 a.m., por lo que queda prohibida la circulación de personas en dicho horario, a partir del día 1 de julio hasta el día 15 de julio de 2020. ARTÍCULO SEXTO. PRORROGA DE MEDIDA DE PICO Y CÉDULA. Prorróguese transitoriamente a partir de lunes 1 de julio del 2020 hasta que cese el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el presidente

de la Republica, un pico y cedula obligatorio en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca) para todos sus habitantes, para la realización de las siguientes actividades: 1. Compras en supermercados, tiendas, así como para todos los demás establecimientos dedicados a la venta de víveres y demás elementos alimenticios (...)"

Que mediante Decreto Legislativo No. 682 del 21 de mayo de 2020, "Por el cual se establece la exención especial del impuesto sobre las ventas para el año 2020 y se dictan otras disposiciones con el propósito de promover la reactivación de la economía colombiana, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Decreto 637 de 2020", se dispuso: "(...) Artículo 1. Modificación. Modifíquese el numeral 35 del artículo 3 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el cual quedará así:" (...) Artículo 1. Objeto. Se establece la exención del impuesto sobre las ventas -IVA para determinados bienes corporales muebles que sean enajenados dentro del territorio nacional en los días de que trata el artículo 2 del presente Decreto Legislativo y de conformidad con las demás disposiciones del presente Decreto Legislativo. Artículo 2. Días de exención del impuesto sobre las ventas -IVA para bienes cubiertos. **Los días de la exención en el impuesto sobre las rentas – IVA de que trata el presente Decreto Legislativo corresponderán a las siguientes fechas: (...) 2.3. Tercer día: 19 de julio de 2020 (...)**" (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

Que mediante Decreto Nacional 990 del 09 de julio de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus CQVID-19, y el mantenimiento del orden público", se ordenó: "Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de agosto 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 la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el presente Decreto" (Subrayado fuera del texto original).

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en su portal de la página oficial reporta para el 12 de julio de 2020, que se han presentado 12.698.995 casos confirmados en el mundo, 564.924 muertes. Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tienen un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano, dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud.

Que por lo anterior, y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social (prorrogada mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020), es necesario prorrogar la medida de aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), hasta las cero horas (00:00) del de agosto de 2020 de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.

Que el Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), es considerado como destino de visitantes nacionales y extranjeros por su vocación turística y comercial, con una gran afluencia de viajeros, motivo por el cual se hace necesario ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de agosto de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; así como prorrogar el sistema de pico y cedula para regular la realización de compras en supermercados, tiendas y establecimientos comerciales, así como para la utilización de los servicios bancarios, incluidos cajeros automáticos; así como se hace necesario prorrogar la medida de toque de queda en toda la jurisdicción municipal en el horario comprendido entre las 9:00 p.m. y las 5:00 a.m. a partir del día 16 de julio hasta el día 01 de agosto de 2020 (exceptuando el día 19 de julio en donde la medida de toque de queda comenzará a partir de las 10:30 p.m. y terminará hasta las 5:00 a.m. del día 20 de julio de 2020, atendiendo al Decreto Legislativo No. 682 del 21 de mayo de 2020); así mismo se considera oportuno prorrogar hasta el 1 de agosto de 2020 de manera temporal el aforo de personas que acuden el servicio de transporte público de taxi en aras generar la contención de la pandemia por el CORONAVIRUS- COVID 19 en el Municipio de Ricaurte (Cundinamarca); de la misma forma se hace necesario ordenar el uso de tapabocas de manera obligatoria a todas las personas que realicen actividades fuera de su domicilio en la jurisdicción del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), en aras generar la contención de la pandemia por el CORONAVIRUS- COVID 19 en el municipio.

En mérito de lo expuesto, la suscrita Alcaldesa Municipal,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de agosto 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 del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), con las excepciones previstas en el artículo 2º del presente Decreto.

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

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición y pago de bienes y servicios.
3. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
4. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
5. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS-y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud en conexidad con la vida, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
6. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección, aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.
El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.
7. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
8. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
9. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad – alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población -, (iii) reactivos de laboratorio y (iv) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.
10. La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas (...).
11. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados, abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas (...).
12. Las actividades de servidores públicos y contratistas del Estado, así como los del Municipio que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 (...).
13. Las actividades del personal de misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano (...).
14. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado (...).
15. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.
16. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.
17. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.
18. Las actividades del sector de la construcción, ejecución de obras civiles y la remodelación en inmuebles, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.
19. La operación aérea o aeroportuaria (...).
20. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos, incluyendo los ubicados en hoteles (...).
21. Las actividades de la industria hotelera.

(...)

PARÁGRAFO 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionados deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

(...)

PARÁGRAFO 6. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo 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 COVID-19 adopten o expidan los entes, ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

6.1. Deléguese y facúltese a la Secretaría de Planeación a la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Territorial y a la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas, para que de manera conjunta vigilen el cumplimiento de protocolos de bioseguridad **PARA LA PUESTA EN MARCHA Y REALIZACIÓN** de las actividades a desarrollar en el Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) descritas en los numerales 17 y 18 del presente artículo. Dichas dependencias deberán fundamentarse en los parámetros dispuestos por el Ministerio de Salud y Protección Social o por el Ministerio competente para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. **NO SE**

PERMITIRÁ la puesta en marcha y realización de las actividades a desarrollar en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca) descritas en los numerales 17 y 18 del presente artículo, hasta tanto los destinatarios de dichas medidas adopten a cabalidad los protocolos y medidas exigidas tanto por el Gobierno Nacional, como por el Gobierno Territorial y se haya realizado el respectivo proceso de **VALIDACIÓN** por parte de la Secretaría de Planeación, la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Territorial y la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas Municipal. Una vez se efectúe el proceso de **VALIDACIÓN** por parte de las dependencias competentes, dicha dependencia con el apoyo de la Policía Nacional y la Secretaría local de salud municipal efectuarán el respectivo control y vigilancia dentro de sus competencias legales, constitucionales y reglamentarias.

6.2. Deléguese y facúltese a la Secretaría de Turismo, Cultura y Emprendimiento y a la Secretaría de Gobierno y Participación Comunitaria Municipal, para que de manera conjunta vigilen el cumplimiento de protocolos de bioseguridad **PARA LA PUESTA EN MARCHA Y REALIZACIÓN** de las actividades a desarrollar en el Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) descritas en los numerales 20, 21, 32 y 43 del presente artículo. Dichas dependencias deberán fundamentarse en los parámetros dispuestos por el Ministerio de Salud y Protección Social o por el Ministerio competente para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. **NO SE PERMITIRÁ** la puesta en marcha y realización de las actividades a desarrollar en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca) descritas en los numerales 20, 21, 32 y 43 del presente artículo, hasta tanto los destinatarios de dichas medidas adopten a cabalidad los protocolos y medidas exigidas tanto por el Gobierno Nacional/ como por el Gobierno Territorial y se haya realizado el respectivo proceso de **VALIDACIÓN** por parte de la Secretaría de Turismo, Cultura y Emprendimiento y a la Secretaría de Gobierno y Participación Comunitaria Municipal. Una vez se efectúe el -proceso de **VALIDACIÓN** por parte de las dependencias competentes, dichas dependencias con el apoyo de la Policía Nacional y la Secretaría local de salud municipal efectuarán el respectivo control y vigilancia dentro de sus competencias legales, constitucionales y reglamentarias.

ARTÍCULO TERCERO: PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. Prohibase dentro del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes,

ARTÍCULO CUARTO. GARANTÍAS PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD. Las autoridades municipales velarán para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.

ARTÍCULO QUINTO. TOQUE DE QUEDA. Declarar toque de queda en todo el territorio del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) en el horario comprendido entre las 9:00 p.m. y las 5:00 a.m., por lo que queda prohibida la circulación de personas en dicho horario, a partir del día 16 de julio hasta el día 1 de agosto de 2020.

PARÁGRAFO PRIMERO: Únicamente para el día 19 de julio de 2020 el toque de queda en el territorio del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) comenzará a partir de las 10:30 p.m. y terminará hasta las 5:00 a.m. del día 20 de julio de 2020.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Se exceptúa de la presente medida la circulación de las personas enmarcadas en el artículo 3º del Decreto Nacional 990 del 09 de julio de 2020, y las enmarcadas en el artículo 2º del presente acto.

ARTÍCULO SEXTO. PRÓRROGA DE MEDIDA DE PICO Y CÉDULA. Prorróguese transitoriamente a partir del día jueves 16 de julio del 2020 hasta que cese el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la Republica, un pico y cedula obligatorio en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca) para todos sus habitantes, para la realización de las siguientes actividades: (...).

ARTÍCULO SÉPTIMO. ORDENAR el uso de tapabocas de manera obligatoria a todas las personas que realicen. actividades fuera de su domicilio en la jurisdicción del municipio de Ricaurte Cundinamarca).

ARTÍCULO OCTAVO. PRORROGA DE RESTRICCIÓN TRANSITORIA EN LA CAPACIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO DE TAXI: Hasta el día 1 de agosto de 2020, solo podrá circular un (1) pasajero en el transporte público de taxi dentro de la jurisdicción del municipio de Ricaurte (Cundinamarca); con excepción de adultos mayores, menores de edad, personas con discapacidades y enfermos que requieran acompañante.

ARTÍCULO NOVENO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue. De la misma forma al artículo 122 de la Ley 769 de 2002 (Modificado por el artículo 20 de la Ley 1383 de 2010) o la norma que sustituya, modifique o derogue.

ARTÍCULO DÉCIMO. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dado en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Ricaurte – Cundinamarca a los Trece (13) días del mes de julio de dos mil veinte (2020).

GLORIA RICARDO DONCEL
ALCALDESA MUNICIPAL

1.2. Decreto 149 del 16 de julio de 2020.

DECRETO N.º. 149
(16 DE JULIO DE 2020)

POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TRANSITORIAMENTE EL DECRETO MUNICIPAL NO. 145 DEL 13 DE JULIO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN NUEVAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE RICAURTE (CUNDINAMARCA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

La **ALCALDESA MUNICIPAL DE RICAURTE (CUNDINAMARCA)** en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14, 199, 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994, Decreto Nacional 990 del 09 de julio de 2020, Decreto Municipal No. 145 del 13 de julio de 2020, y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 1º de la Constitución Política de 1991, dispuso: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo **y la solidaridad de las personas que la integran en la prevalencia del interés general**". (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

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, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

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

Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la honorable Corte Constitucional en Sentencia T-483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos: "El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero solo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. 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".

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

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

Que 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 la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, precisó: "(...) En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía (...)".

(...)

Que mediante Decreto Nacional 990 del 09 de julio de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus CQVID-19, y el mantenimiento del orden público", se ordenó: "Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de agosto 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 la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el presente Decreto" (Subrayado fuera del texto original).

Que atendiendo a lo enmarcado en el Decreto Nacional 990 del 09 de julio de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus CQVID-19, y el mantenimiento del orden público", la administración municipal, profirió el Decreto Municipal No. 145 del 13 de julio de 2020, en el cual se decretó: ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de agosto 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 del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), con las excepciones previstas en el Artículo 2º del presente Decreto. (...) ARTICULO QUINTO. TOQUE DE QUEDA. Declarar toque de queda en todo el territorio del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) en el horario comprendido entre las 9:00 p.m. y las 5:00 a.m., por lo que queda prohibida la circulación de personas en dicho horario, a partir del día 16 de julio hasta el día 1 de agosto de 2020. PARÁGRAFO PRIMERO: Únicamente para el día 19 de julio de 2020 el toque de queda en el territorio del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) comenzará a partir de las 10:30 p.m. y terminará hasta las 5:00 a.m. del día 20 de julio de 2020. (...) ARTICULO SEXTO. PRÓRROGA DE MEDIDA DE PICO Y CÉDULA. Prorróguese transitoriamente a partir del día jueves 16 de julio del 2020 hasta que cese el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el presidente de la Republica, un pico y cedula obligatorio en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca) para todos sus habitantes, para la realización de las siguientes actividades: 1. Compras en supermercados, tiendas, así como para todos los demás establecimientos dedicados a la venta de víveres y demás elementos alimenticios.

Que mediante Decreto Legislativo No. 682 del 21 de mayo de 2020, "Por el cual se establece la exención especial del impuesto sobre las ventas para el año 2020 y se dictan otras disposiciones con el propósito de promover la reactivación de la economía colombiana, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Decreto 637 de 2020", se dispuso: "(...) Artículo 1. Modificación. Modifíquese el numeral 35 del artículo 3 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el cual quedará así:" (...) Artículo 1. Objeto. Se establece la exención del impuesto sobre las ventas -IVA para determinados bienes corporales muebles que sean enajenados dentro del territorio nacional en los días de que trata el artículo 2 del presente Decreto Legislativo y de conformidad con las demás disposiciones del presente Decreto Legislativo. Artículo 2. Días de exención del impuesto sobre las ventas -IVA para bienes cubiertos. **Los días de la exención en el impuesto sobre las ventas -IVA de que trata el presente Decreto Legislativo corresponderán a las siguientes fechas: 2.3 Tercer día: 19 de julio de 2020.** (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

Que el señor presidente de la República IVÁN DUQUE MÁRQUEZ anunció a primera hora del día miércoles 15 de julio de 2020, que el tercer día sin IVA, que estaba programado para el domingo 19 de julio de 2020, se aplazaría, indicando: "El día sin IVA ha demostrado ser una herramienta que contribuye a reactivar la economía y el empleo. Sin embargo, ante medidas que aplicaremos con gobernantes locales para enfrentar la pandemia, aplazaremos el tercer día sin IVA, buscando el mayor beneficio para los colombianos".

Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, y con el fin de mitigar las implicaciones económicas negativas con ocasión de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social; se hace necesario y oportuno efectuar modificación transitoria a las medidas de TOQUE DE QUEDA y PICO Y CÉDULA dispuestas en los artículos 5º y 6º del Decreto Municipal No. 145 del 13 de julio de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN NUEVAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE RICAURTE (CUNDINAMARCA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

En mérito de lo expuesto, la suscrita Alcaldesa Municipal;

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. MODIFICACIÓN. Modifíquese el artículo 5º del Decreto Municipal No. 145 del 13 de julio de 2020; "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN NUEVAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE RICAURTE (CUNDINAMARCA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", el cual quedará así:

ARTÍCULO QUINTO. TOQUE DE QUEDA. Declarar toque de queda en todo el territorio del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) en el horario comprendido entre las 9:00 p.m. y las 5:00 a.m., por lo que queda prohibida la circulación de personas en dicho horario, a partir del día 16 de julio hasta el día 31 de julio de 2020.

PARÁGRAFO PRIMERO: Durante los días comprendidos entre el día 17 de julio de 2020 al 21 de julio de 2020, la medida de TOQUE DE QUEDA regirá en el horario comprendido entre las 6:00 p.m. y 5:00 a.m. en todo el municipio de Ricaurte (Cundinamarca), de conformidad con la siguiente tabla:

EMPIEZA	TERMINA
Viernes 17 de julio a las 6:00 p.m.	Sábado 18 de julio a las 5:00 a.m.
Sábado 18 de julio a las 6:00 p.m.	Domingo 19 de julio a las 5:00 a.m.
Domingo 19 de julio a las 6:00 p.m.	Lunes 20 de julio a las 5:00 a.m.
Lunes 20 de julio a las 6:00 p.m.	Martes 21 de julio a las 5:00 a.m.

ARTÍCULO SEGUNDO. Modifíquese el artículo 6º del Decreto Municipal No. 145 del 13 de julio de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN NUEVAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE RICAURTE (CUNDINAMARCA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", el cual quedará así:

ARTÍCULO SEXTO. PRÓRROGA DE MEDIDA DE PICO Y CÉDULA. Prorróguese transitoriamente a partir del día jueves 16 de julio del 2020 hasta que cese el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el presidente de la Republica, un pico y cedula obligatorio en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca) para todos sus habitantes, para la realización de las siguientes actividades: (...).

ARTÍCULO TERCERO. Las demás disposiciones del Decreto Municipal No. 145 del 13 de julio de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN NUEVAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE RICAURTE (CUNDINAMARCA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", se mantienen vigentes.

ARTÍCULO CUARTO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue. De la misma forma al artículo 122 de la Ley 769 de 2002 (Modificado por el artículo 20 de la Ley 1383 de 2010) o la norma que sustituya, modifique o derogue.

ARTÍCULO QUINTO. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dado en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Ricaurte – Cundinamarca a los Dieciséis (16) días del mes de julio de dos mil veinte (2020).

**GLORIA RICARDO DONCEL
ALCALDESA MUNICIPAL**

2. Actuación procesal.

La señora alcaldesa municipal de Ricaurte expidió el Decreto No. 145 del 13 de julio de 2020 "Por el cual se imparten nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Ricaurte (Cundinamarca) y se dictan otras disposiciones".

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 17 de julio de 2020, la Magistrada Dra. Amparo Oviedo Pinto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca remitió el proceso 25000-23-15-000-2020-02465-00, con el fin de que se acumulara a este proceso, por cuanto allí se discutía la legalidad del Decreto 149 del 16 de julio de 2020, expedido por la misma autoridad administrativa, por medio del cual se modificó el Decreto No. 145 del 13 de julio de 2020.

El 5 de agosto de 2020 el Magistrado Ponente profirió auto mediante el cual resolvió avocar conocimiento de los actos administrativos proferidos por la alcaldesa municipal de Ricaurte.

El 10 de agosto de 2020 se notificó dicha providencia al alcalde del municipio de Ricaurte, al gobernador de Cundinamarca y al Ministerio Público.

El mismo día se publicó el correspondiente aviso.

El Procurador emitió concepto el pasado 20 de agosto 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 145 y 149 de 2020, proferidos por la alcaldesa municipal de Ricaurte – 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 realizar el control inmediato de legalidad sobre los decretos nos. 145 y 149 de 2020 proferidos por la alcaldesa municipal de Ricaurte – Cundinamarca, teniendo en cuenta que los decretos señalados fueron proferidos con posterioridad a la vigencia del D.L. que declaró el EE?
- 2.** En caso de ser procedente el control, ¿Es legal el **parágrafo 6° del artículo 2°** y el **artículo 10°** del decreto 145 de 2020?

Tesis de la Sala.

- 1.** Es procedente emitir pronunciamiento sobre la legalidad del **parágrafo 6° del**

artículo 2° del decreto 145 de 2020 debido a que desarrolla el D.L. 359 de 2020 y se expidió durante su vigencia.

También es procedente pronunciarse sobre la legalidad del **artículo 10°** del decreto 145 de 2020 donde se establece la entrada en vigor del acto administrativo, por tener incidencia directa con la producción de efectos jurídicos del párrafo 6° del artículo 2° del decreto.

La Sala no es competente para adelantar el CIL de las demás disposiciones normativas contenidas en el decreto 145 de 2020, ni respecto del decreto 149 de 2020, por ser desarrollo de facultades ordinarias atribuidas a la alcaldesa de Ricaurte - Cundinamarca y no incidir de forma directa y necesaria en las facultades otorgadas a las autoridades administrativas mediante el DL. 539 de 2020, ni ser desarrollo del mismo.

2. El **parágrafo 6° del artículo 2°** del decreto no. 145 de 2020 debe declararse ajustado a la Ley por cumplir con los criterios de competencia, sistematicidad, proporcionalidad y adecuación de la medida, siempre y cuando se entienda que dichas disposiciones perdurarán mientras se encuentre vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia del COVID-19, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° del D.L. 539 de 2020.

El **artículo 10°** debe declararse legal, bajo el entendido que surtirá efectos jurídicos desde su publicación, al tenor de lo dispuesto en el artículo 65 del CPACA.

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 legislativas¹. Por tanto, en algunos actos administrativos concurren facultades ordinarias con las extraordinarias, las cuales sí son objeto del CIL. Entonces, deberá diferenciarse entre

¹ 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.

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.

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 anormalidad².

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"³.

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

² Corte Constitucional sentencia C-004 de 1992.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2014.

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

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 Constitucional⁵ 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 excepcionales⁶.

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

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

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

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

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 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 y procedencia del CIL.

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 administrativa⁷
2. La medida o acto administrativo debe ser de carácter general; también podrían ser objeto del control, las instrucciones, circulares y resoluciones administrativas⁸;

⁷ 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.

⁸ 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.

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.

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 significados⁹, 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);

⁹ <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”

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.

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"¹⁰.

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 legislativos¹¹, 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"¹².

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^{13 14}

¹⁰ Corte Constitucional sentencia C-179 de 1994

¹¹ 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 tocado variadas material.

¹² Corte Constitucional sentencia C-179/94

¹³ 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

¹⁴ 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.

Por su parte, el Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 16 de junio de 2009¹⁵, 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**¹⁶; iii) **es oficioso**; iv) **es autónomo pero compatible y/o coexiste**¹⁷ con medios de control ordinarios que ejerza el ciudadano contra los mismos actos administrativos¹⁸; v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa**¹⁹; **vi) el control es integral** porque es control completo²⁰ y el marco normativo del juicio de legalidad es tanto la Constitución, la ley estatutaria, como el régimen de legalidad creado²¹; 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 administrativos²².

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 1992²³, 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 constitucionalidad²⁴ 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.

¹⁵ 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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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)

¹⁹ 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)

²⁰ 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.

²¹ 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)

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

²³ 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."

²⁴ 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 exiguas; y (v) proporcionales, contemplando la razonabilidad que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos.

En efecto, las providencias CA-01²⁵ y CA-01²⁶ 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.

La jurisprudencia²⁷ 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 automático²⁸, 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 excepción²⁹. 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 control³⁰, 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.³¹

Ahora bien, con la sentencia del 23 de noviembre de 2010³² 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

²⁵ 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

²⁶ 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.

²⁷ 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)

²⁸ 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

²⁹ 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.

³⁰ 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

³¹ 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)

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

control inmediato de legalidad, conforme ya lo había puesto de presente la sentencia del 7 de febrero del 2000³³, 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].

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 Constitucional³⁴; **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.

³³ 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).

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

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 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 administrado³⁵.

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 administrativa³⁶. Ha señalado el Consejo de Estado³⁷:

"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

³⁵ 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**.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

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.

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 escapan al orden estrictamente territorial³⁸. 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.

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.³⁹

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.⁴⁰

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

³⁸ 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).

³⁹ 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.

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

al ordenamiento jurídico, tal como lo ha sostenido este Tribunal en anteriores pronunciamientos⁴¹.

IV. CASO CONCRETO.

1. Precisión del caso.

A través del decreto No. 145 del 13 de julio de 2020, la alcaldía municipal de Ricaurte ordenó el aislamiento preventivo obligatorio del 16 de julio al 1 de agosto de 2020 (art. 1), indicó los supuestos en los que se permitiría la circulación de personas (art. 2), ordenó a las personas exceptuadas cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social, por lo que delegó a varias Secretarías municipales el seguimiento y vigilancia de los protocolos (art. 2.6), prohibió el consumo de bebidas embriagantes (art. 3), señaló garantías para el personal médico y de salud (art. 4), implementó el toque de queda entre las 9:00 pm y las 5:00 am, a partir del 16 de julio y hasta el 1 de agosto de 2020 (art. 5), prorrogó la medida de pico y cédula en el municipio (art. 6), ordenó el uso de tapabocas de manera obligatoria (art. 7), prorrogó la restricción transitoria en la capacidad del servicio público de taxi (art. 8), dispuso cuáles serían las consecuencias de la inobservancia de las medidas (art. 9) y estableció la vigencia del decreto (art. 10).

Por su parte, mediante decreto No. 149 del 16 de julio de 2020, la autoridad administrativa de Ricaurte modificó el artículo 5° del decreto 145 de 2020 en relación con el toque de queda (art. 1), el artículo 6° del mismo decreto respecto a la prórroga de la medida de pico y placa (art. 2), indicó que se mantenían vigentes las demás medidas adoptadas (art. 3), señaló cuáles serían las consecuencias de la inobservancia de las medidas (art. 4) y estableció la vigencia del decreto modificadorio (art. 5).

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

El decreto No. 145 de 2020 se fundamentó en el artículo 315 de la Constitución Política, los artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994 y el Decreto Nacional 990 del 9 de julio de 2020. De igual forma, invocó como fundamento el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril y el Decreto Legislativo 682 del 21 de mayo de 2020.

Por su parte, el decreto No. 149 de 2020 se fundamentó en las facultades ordinarias ya aducidas y en el decreto municipal No. 145 de 2020. Invocó como fundamento el D.L. 682 de 2020.

Se abordarán entonces, en primer lugar, los aspectos puramente formales que determinan la competencia de la Sala dentro de los cuales será imperioso referirse detalladamente a dos criterios: i) temporal y ii) del desarrollo de alguno de los D.L. Aspecto último donde será necesario detenerse en la motivación del decreto No. 145 de 2020, pues se invocó como fundamento dos decretos legislativos que adoptaron o desarrollaron materias legislativas (D.L 539 y 682 de 2020) y las demás facultades ordinarias atribuidas a la alcaldesa municipal de Ricaurte, por lo que deberá determinar la Sala si efectivamente debe realizarse el CIL de

⁴¹Tribunal 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.

manera integral respecto del contenido o si, por el contrario, debe declararse improcedente debido a que pudo mencionarse alguno de los decretos de manera puramente enunciativa y formal⁴² sin ninguna repercusión necesaria y directa respecto a las demás facultades ordinarias que fueron ejercidas por la autoridad administrativa.

2. Competencia de la Sala.

2.1. Elementos formales de la competencia.

La Sala es competente para realizar el CIL de los decretos Nos. 145 y 149 de 2020 debido a que se cumple con los criterios: **1. Orgánico** porque fueron expedidos por la alcaldesa municipal de Ricaurte - Cundinamarca; **2. Naturaleza del acto administrativo** porque tiene un carácter general y abstracto debido a que las medidas adoptadas se aplican en todo el territorio de municipio; y **3. En ejercicio de función administrativa** porque a través de los mismos, se regulan y establecen diferentes medidas para limitar la circulación de los habitantes del municipio, se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes y se organizan actividades dentro del municipio de Ricaurte con el fin de prevenir la propagación del COVID-19.

2.1.1. En cuanto al criterio temporal.

El problema jurídico que debemos abordar es si los decretos remitidos para control judicial, Nos. 145 del 13 de julio de 2020 y 149 del 16 de julio de 2020, son objeto de CIL teniendo en cuenta que fueron expedidos en vigencia de los DL. 539 y 682 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. 682 de 2020 únicamente indica que rige desde su publicación (art. 12) Segunda el D.L. 539 del 13 de abril de 2020 establece que se encontrará vigente sus disposiciones normativas "durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social" (art. 2), 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 en los D.L. señalados, que por expresa disposición del Presidente de la República 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 CIL⁴³, 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 D.L. que desarrolla.

⁴² En anteriores oportunidades la Sala Plena de esta Corporación ha sostenido que es posible que las autoridades administrativas enuncien de manera descriptiva y formal decretos legislativos expedidos en el marco de excepción, sin que ello suponga el desarrollo de una facultad extraordinaria que habilite al Juez del CIL revisar la legalidad de los señalados actos administrativos. Ver: Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: Fernando Iregui Camelo. Radicación No. 25000-23-15-000-2020-02156-00. Providencia del 18 de agosto de 2020.

⁴³ 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.

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 el 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. 682 y 539 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.

Tal como se adujo con anterioridad, el decreto No. 145 de 2020 invocó como fundamento los decretos legislativos 682 y 539 de 2020 y las demás facultades ordinarias atribuidas a la alcaldesa municipal de Ricaurte - Cundinamarca.

A contrario sensu, el decreto No. 149 de 2020 únicamente se fundamentó en las facultades ordinarias que son propias de la autoridad municipal y se fundamentó en el decreto legislativo 682 de 2020.

2.1.2.1. Desarrollo del D.L. 539 del 13 de abril de 2020 y referencia formal y enunciativa del D.L. 682 del 21 de mayo 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 control inmediato de legalidad 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 es necesario 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.

Ahora bien, en el sub-lite la alcaldesa municipal de Ricaurte - Cundinamarca motivó el decreto No. 145 de 2020 en el **D.L. 539 de 2020**⁴⁴, mediante el cual el Presidente de la

⁴⁴ Decreto Legislativo declarado exequible por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-205 de 2020. "En concreto, la Corte consideró que la unificación de la competencia para la expedición de los protocolos de bioseguridad (art. 1o), está encaminada a conjurar la grave situación generada por la pandemia, ya que la creación de estos instructivos es un presupuesto dirigido a controlar el contagio y minimizar los riesgos a los cuales se ve expuesta la población ante la reactivación de los sectores de la economía, la sociedad y la administración pública, con posterioridad al aislamiento preventivo obligatorio. De tal forma, esta medida persigue materializar la obligación del Estado de preservar el derecho a la salud, al trabajo en condiciones dignas y a la vida de los residentes en el territorio nacional frente al COVID-19. En el mismo sentido, la Corporación coligió que no existen en el ordenamiento jurídico medios ordinarios a través de los cuales se hubieren podido adoptar las disposiciones objeto de examen. Se advirtió que el Presidente no cuenta con competencia para asignar las funciones a un ministerio, puesto

República resolvió:

"Artículo 1. Protocolos de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Artículo 2. Obligaciones de las autoridades territoriales en materia de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social, en virtud de la facultad otorgada en el artículo anterior. La secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo." (Subrayado fuera del texto original).

Luego, a través de este D.L. se: i) otorgó la facultad al Ministerio de Salud y Protección Social de determinar y expedir los protocolos sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, con la finalidad de controlar y manejar adecuadamente la pandemia y ii) se ordenó a los alcaldes y gobernadores adoptar estos protocolos. Con anterioridad a la expedición de este D.L., el Ministerio de Salud y Protección social no tenía la competencia de expedir, con carácter vinculante, protocolos técnicos y científicos sobre bioseguridad distintos al sector salud. Aunado a que se ordenó que fuesen las Secretarías municipales quienes se encargarían de implementar y vigilar el cumplimiento de los protocolos.

En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta que los actos remitidos para control se ocupan de regular materias propias del control y manejo de la pandemia del COVID-19, la pregunta que orienta nuestro análisis en el presente caso no es de orden formal sino material, al haberse motivado el decreto No. 145 de 2020, en el D.L. 539 del 13 de abril de 2020.

Es necesario establecer entonces si las medidas adoptadas por la alcaldesa municipal de Ricaurte (a) pueden distinguirse de forma clara, para que en caso que no sea así, establecer si: (b) tienen una relación temática y material, (c) si en el decreto legislativo se le ha otorgado facultades específicas relacionadas con el tema y la materia a la autoridad que expidió el AA objeto del CIL; y (d) si dicha relación es jurídicamente necesaria, es decir, si requiere utilizar las facultades otorgadas en el decreto legislativo porque las que ejerce de manera ordinaria no son suficientes o no cuenta con alguna facultad o competencia ejercida en el AA objeto del control. Si todo lo anterior se cumple, entonces, la Sala debe realizar el CIL de manera integral y sustantiva respecto del contenido del decreto No. 145 de 2020. Si no se cumple, deberá declararse improcedente el control frente a aquellas que **no** desarrollan facultades extraordinarias, ni alguna de las materias señaladas en los artículos 1º y 2º del D.L. 539.

que de conformidad con la Constitución esto corresponde al legislador ordinario (art. 150-7 C. Pol.). Frente a la competencia consagrada en el Decreto Ley 4107 de 2011 (art. 2.3), este Tribunal Constitucional indicó que no se extiende a regulaciones vinculantes sobre el funcionamiento y normal operación de otros sectores de la economía diferentes al sector a cargo del Ministerio de Salud. Ahora bien, las medidas que puede adoptar el ministerio según la Ley 1753 de 2015 (art.69) se restringen a garantizar el talento humano, los bienes y los servicios de salud, lo cual no incluye la expedición de protocolos de bioseguridad para todas las actividades económicas. De la misma manera destacó que en Estados de Emergencia no es viable constitucionalmente que se impida el funcionamiento de las ramas del poder público.". Ver: Boletín 103 del 25 de junio de 2020: www.corteconstitucional.gov.co

Por su parte, el **D.L. 682 de 2020** estableció la exención del impuesto sobre las ventas – IVA para determinados bienes corporales muebles que sean enajenados dentro del territorio nacional en los días de que trata el artículo 2 del Decreto Legislativo, el cual señala:

"Artículo 2. Días de exención del impuesto sobre las ventas -IVA para bienes cubiertos. Los días de la exención en el impuesto sobre las ventas -IVA de que trata el presente Decreto Legislativo corresponderán a las siguientes fechas:

2.1 Primer día: 19 de junio de 2020.

2.2 Segundo día: 3 de julio de 2020.

2.3 Tercer día: 19 de julio de 2020.

Parágrafo. Los días señalados en el presente artículo se rigen por la hora legal de Colombia."

Así las cosas, teniendo en cuenta que este decreto sirvió de fundamento de ambos decretos remitidos para CIL para efectos de adoptar las medidas tendientes al toque de queda en el municipio, deberá determinarse si desarrollan o no dichas medidas extraordinarias o si, por el contrario, sólo se enunció de manera formal y enunciativa.

✓ **Decreto 145 del 13 de julio de 2020:**

El **parágrafo 6° del artículo 2** de este acto administrativo **sí** desarrolla el D.L. 539 de 2020, al determinar:

*"**PARÁGRAFO 6.** Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo 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 COVID-19 adopten o expidan los entes, ministerios y entidades del orden nacional y territorial.*

***6.1.** Deléguese y facúltese a la Secretaría de Planeación a la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Territorial y a la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas, para que de manera conjunta vigilen el cumplimiento de protocolos de bioseguridad **PARA LA PUESTA EN MARCHA Y REALIZACIÓN** de las actividades a desarrollar en el Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) descritas en los numerales 17 y 18 del presente artículo. Dichas dependencias deberán fundamentarse en los parámetros dispuestos por el Ministerio de Salud y Protección Social o por el Ministerio competente para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. **NO SE PERMITIRÁ** la puesta en marcha y realización de las actividades a desarrollar en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca) descritas en los numerales 17 y 18 del presente artículo, hasta tanto los destinatarios de dichas medidas adopten a cabalidad los protocolos y medidas exigidas tanto por el Gobierno Nacional, como por el Gobierno Territorial y se haya realizado el respectivo proceso de **VALIDACIÓN** por parte de la Secretaría de Planeación, la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Territorial y la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas Municipal. Una vez se efectúe el proceso de **VALIDACIÓN** por parte de las dependencias competentes, dicha dependencia con el apoyo de la Policía Nacional y la Secretaría local de salud municipal efectuarán el respectivo control y vigilancia dentro de sus competencias legales, constitucionales y reglamentarias.*

***6.2.** Deléguese y facúltese a la Secretaría de Turismo, Cultura y Emprendimiento y a la Secretaría de Gobierno y Participación Comunitaria Municipal, para que de manera conjunta vigilen el cumplimiento de protocolos de bioseguridad **PARA LA PUESTA EN MARCHA Y REALIZACIÓN** de las actividades a desarrollar en el Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) descritas en los numerales 20, 21, 32 y 43 del presente artículo. Dichas dependencias deberán fundamentarse en los parámetros dispuestos*

*por el Ministerio de Salud y Protección Social o por el Ministerio competente para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. **NO SE PERMITIRÁ** la puesta en marcha y realización de las actividades a desarrollar en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca) descritas en los numerales 20, 21, 32 y 43 del presente artículo, hasta tanto los destinatarios de dichas medidas adopten a cabalidad los protocolos y medidas exigidas tanto por el Gobierno Nacional/ como por el Gobierno Territorial y se haya realizado el respectivo proceso de **VALIDACIÓN** por parte de la Secretaría de Turismo, Cultura y Emprendimiento y a la Secretaría de Gobierno y Participación Comunitaria Municipal. Una vez se efectúe el -proceso de **VALIDACION** por parte de las dependencias competentes, dichas dependencias con el apoyo de la Policía Nacional y la Secretaría local de salud municipal efectuarán el respectivo control y vigilancia dentro de sus competencias legales, constitucionales y reglamentarias.*

Ahora, los **artículos 1° a 9°** fueron expedidos en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales ordinarias. Las medidas transitorias de pico y cédula, la restricción de aforo de personas para el servicio de taxi, la medida de toque de queda, con sus respectivas características y excepciones, la imposición de medidas como el pico y cédula y la prohibición de consumo de bebidas embriagantes son medidas de las que puede hacer uso la alcaldesa municipal de Ricaurte 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.

Advierte la Sala que el D.L. 359 de 2020 únicamente dispuso que los alcaldes y gobernadores debían acoger los protocolos proferidos por el Ministerio de Salud y Protección Social por lo que, en principio, estas medidas de policía adoptadas por la alcaldesa municipal de Ricaurte en nada intervienen de forma directa en la materia regulada por el Presidente de la República. De hecho, lo que realizó la autoridad administrativa fue, precisamente, adoptar los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y de Protección Social, a través del **parágrafo 6° del artículo 2°** del decreto 145 de 2020 que como se reitera, sí desarrolla el D.L. 539 de 2020 y será objeto de examen de legalidad.

De igual forma, analizado el contenido de los protocolos que han sido proferidos por el señalado Ministerio, esto es, los contenidos en la Resolución 0000666 del 24 de abril de 2020, la Resolución 749 del 13 de mayo de 2020 y la Circular 001 del 8 de abril de 2020 tampoco se avizora que, materialmente, la autoridad administrativa esté utilizando sus facultades ordinarias para inmiscuirse en asuntos propios del D.L. 539 de 2020, pues a través de estos protocolos se dictan medidas de bioseguridad para la activación de los sectores de salud, alimentos, construcción y su cadena de suministros, alimentos, bebidas y tabaco, establecimientos no especializados y al por mayor de alimentos, hoteles, restaurantes, cafeterías, servicio móvil y otros, 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.

No existe así una relación temática y material necesaria entre las medidas adoptadas en los artículos 1 a 10 y el D.L. 539 de 2020, pues no se otorgaron facultades especiales que le impidan a la alcaldesa adoptar las medidas allí contenidas y, por ende, no se están utilizando

facultades ordinarias para desarrollar alguna de las materias adoptadas por el Presidente de la República en el señalado D.L., y en los demás proferidos por dicha autoridad en el marco del 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, en tanto no son expedidos en uso de facultades extraordinarias.⁴⁵

De otra parte, se concluye que la alcaldesa municipal de Ricaurte tampoco se inmiscuyó en alguna de las materias adoptadas de forma extraordinaria por el Presidente de la República en el D.L. 682 de 2020 pues únicamente tuvo en cuenta dicho acto administrativo, para efectos de establecer en el párrafo 1° del artículo 5° del decreto 145 de 2020, que "Únicamente para el día 19 de julio de 2020 el toque de queda en el territorio del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) comenzará a partir de las 10:30 p.m. y terminará hasta las 5:00 a.m. del día 20 de julio de 2020", pues a través del artículo 2 de dicho D.L. se determinó que el día 19 de julio de 2020 se llevaría a cabo el tercer (3°) día sin IVA.

Así las cosas, teniendo en cuenta que únicamente se utilizó de forma descriptiva para regular el horario del toque de queda y en ningún momento se desconoció la orden señalada por el Presidente de la República en el Decreto con fuerza material de Ley, se concluye que no desarrolló ninguna de las facultades extraordinarias allí contenidas. Por ende, teniendo en cuenta que esta Sala de decisión ya ha sostenido que es posible que las autoridades administrativas enuncien de manera descriptiva y formal decretos legislativos expedidos en el marco de excepción, sin que ello suponga el desarrollo de una facultad extraordinaria que habilite al Juez del CIL revisar la legalidad de los señalados actos administrativos, se determina su improcedencia⁴⁶.

Se concluye entonces que el CIL de los **artículos 1 a 9 es improcedente**, por tratarse del desarrollo de facultades ordinarias propias de la alcaldesa municipal de Ricaurte. Procederá el análisis de legalidad frente al **parágrafo 6 del artículo 2°** del señalado decreto.

No obstante, teniendo en cuenta que el **artículo 10** del decreto incide directamente en la producción de efectos jurídicos del párrafo 6 del artículo 2° que sí desarrolla facultades extraordinarias, pues determina la entrada en vigor del acto administrativo, la Sala procederá a pronunciarse sobre su legalidad.

✓ **Decreto 149 del 16 de julio de 2020.**

Mediante el decreto No. 149 del 16 de julio de 2020, la autoridad administrativa de Ricaurte modificó el artículo 5° del decreto 145 de 2020 en relación con el toque de queda (art. 1), el artículo 6° del mismo decreto respecto a la prórroga de la medida de pico y placa (art. 2), indicó que se mantenían vigentes las demás medidas adoptadas (art. 3), señaló cuáles

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Ver: Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: Fernando Iregui Camelo. Radicación No. 25000-23-15-000-2020-02156-00. Providencia del 18 de agosto de 2020.

serían las consecuencias de la inobservancia de las medidas (art. 4) y estableció la vigencia del decreto modificadorio (art. 5).

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. 682 de 2020 para indicar que, a partir de su publicación, la medida de toque de queda ya decretada por la alcaldesa a través del decreto 145 de 2020, ya no se aplicaría debido a que el Presidente de la República había indicado que el tercer día sin IVA no se llevaría a cabo, para la Sala debe aplicarse el mismo razonamiento ya señalado en relación con el anterior decreto.

Así las cosas, se declarará **improcedente** el CIL para evaluar la legalidad del decreto No. 149 de 2020, por tratarse del desarrollo de facultades ordinarias atribuidas al alcalde municipal de Girardot y haberse fundamentado el acto en el D.L. 682 de 2020, únicamente de forma enunciativa y forma.

3. Juicio de legalidad.

Procede la Sala a pronunciarse sobre la legalidad del **parágrafo 6° del artículo 2°** y el **artículo 10** del decreto No. 145 del 13 de julio de 2020, así:

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

La alcaldesa municipal de Ricaurte – Cundinamarca tenía competencia para adoptar los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y ordenar a las Secretarías municipales vigilar su cumplimiento de conformidad con lo estipulado en el artículo 2° del D.L. 539 del 13 de abril de 2020 donde se especificó "(...) los alcaldes y gobernadores estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad se expida el Ministerio de Salud y Protección Social (...) La secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo."

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 estos protocolos en el municipio de Ricaurte está dirigido a conjurar la crisis y mitigar los efectos del coronavirus COVID-19.

Esta medida guarda relación directa y específica con el Estado de emergencia contemplado en el Decreto 417 de 2020, y con el artículo 1° y 2° del D.L. 539 de 2020, en el que se señaló que con ocasión de la pandemia del COVID-19 se facultaba al Ministerio de Salud y Protección Social a determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública para mitigar y evitar la propagación del virus. En ese mismo sentido, se ordenó a las autoridades administrativas adoptar esas medidas con fecha finalidad.

Así, el **parágrafo 6° del artículo 2°** del decreto No. 145 del 13 de julio de 2020 guarda una relación directa de conexidad temática, sistemática y teleológica con el decreto legislativo que sirve de fundamento, habida cuenta que el mismo está encaminado al

cumplimiento de los propósitos específicos de conjurar los efectos de las crisis por la pandemia COVID 19 que vive nuestro país desde el pasado mes de enero, hecho fundante de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, DL 417 de marzo 17 de 2020.

3.3. Carácter transitorio.

La adopción de los protocolos de bioseguridad por la alcaldesa municipal de Ricaurte y la orden de delegar la vigilancia de los mismos a las diferentes Secretarías municipales no cumple con el carácter transitorio, en tanto no se limitó en el tiempo. El acto administrativo no estableció el término por el que se entendería obligatoria la adopción, la aplicación y supervisión de los mismos.

Así las cosas, en criterio de la Sala deberá declararse la legalidad del mencionado artículo, 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 2° del D.L. 539 de 2020, donde se indica:

“ARTÍCULO 2. Obligaciones de las autoridades territoriales en materia de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID- 19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social, en virtud de la facultad otorgada en el artículo anterior.” (Subrayado fuera del texto original).

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.

Teniendo en cuenta que con anterioridad a la expedición del D.L. 539 del 13 de abril de 2020 no existía norma que facultara al Ministerio de Salud y Protección Social para expedir protocolos de bioseguridad que fueran vinculantes para sectores diferentes al sector salud, se encuentra que dicho D.L. es el único marco normativo que fundamenta el **parágrafo 6° del artículo 2°** del decreto No. 145 del 13 de julio de 2020.

Así las cosas, el **parágrafo 6° del artículo 2°** del acto administrativo sometido a control cumple con las formalidades antes señaladas en artículo 2° del D.L. 539 de 2020, como quiera que allí mismo se determinó que le correspondería a la secretaría municipal o distrital, o la entidad que hiciera sus veces, y que tuviera a su cargo el sector, actividad económica y demás, vigilar el cumplimiento del protocolo, junto con el sector de la administración pública. Aspecto que se adoptó de conformidad con lo expuesto por parte de la alcaldesa municipal de Ricaurte.

Cabe recordarse igualmente, que el juicio de legalidad de los protocolos expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social le corresponderá al Consejo de Estado (Arts. 136 del CPACA).

Ahora bien, debido a que la vigencia del decreto incide en la aplicación y producción de efectos jurídicos del párrafo 6° del artículo 2° del decreto 145, encuentra la Sala que el **artículo 10°** del mismo acto administrativo debe condicionarse en su legalidad, debido a que desconoce lo dispuesto en el artículo 65 del CPACA donde se señala que los actos administrativos generales producen efectos jurídicos “desde su publicación”. En este sentido, se condicionará la legalidad de dicho artículo a la publicación del acto administrativo.

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

La medida adoptada mediante el decreto No. 145 de 2020 es proporcional y razonable, pues adopta los protocolos de bioseguridad creados por el Ministerio de Salud y Protección Social y supervisar su efectivo cumplimiento, tiene un objetivo totalmente válido, consistente en determinar cuáles serán los parámetros que permitirán reiniciar la actividad económica en sectores de salud, alimentos, construcción y su cadena de suministros, alimentos, bebidas y tabaco, establecimientos no especializados y al por mayor de alimentos, hoteles, restaurantes, cafeterías, servicio móvil y otros, 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 la medida se encuentra adecuada a los fines perseguidos con la declaratoria del Estado de excepción, en tanto se busca conjurar la crisis y mitigar los efectos del coronavirus. Por ello, se limita la medida única y exclusivamente a aquellos bienes y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia, que además han sido autorizados por el Gobierno Nacional a través de la Cartera Ministerial que crea y promulga tales medidas de bioseguridad.

4. Conclusiones.

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que debe declarar la improcedencia del CIL respecto de los **artículos 1° a 9°** del decreto No. 145 del 13 de julio de 2020, así como de la totalidad de las medidas adoptadas por el decreto No. 149 del 16 de julio de 2020, por tratarse de materias que fueron proferidas en ejercicio de las facultades ordinarias de la alcaldesa municipal de Ricaurte – 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.

Deberá declararse la legalidad del **parágrafo 6° del artículo 2°** del decreto No. 145 de 2020, siempre y cuando se entienda que la medida sólo se mantendrá 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 último lugar, se declarará la legalidad del **artículo 10°** del decreto No. 145 de 2020, bajo el entendido que producirá efectos desde su publicación, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera 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 9° del decreto No. 145 del 13 de julio de 2020 y el decreto No. 149 del 16 de julio de 2020, emitidos por la señora alcaldesa municipal de Ricaurte – Cundinamarca, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la legalidad del párrafo 6° del artículo 2° del decreto 145 del 13 de julio de 2020, emitido por la señora alcaldesa municipal de Ricaurte – Cundinamarca, siempre y cuando se entienda que la medida sólo se mantendrá 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 y de conformidad con los lineamientos expedidos por dicha Cartera Ministerial, por las razones expuestas en la presente providencia.

TERCERO: DECLARAR la legalidad del artículo 10° del decreto No. 145 del 13 de julio de 2020, bajo el entendido que producirá efectos desde su publicación, por las razones expuestas en la presente providencia.

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

Correos para notificación:

notificacionescontroldelegalidad@secretariajuridica.gov.co;
controldelegalidadcovid19tac@cundinamarca.gov.co;
javelasco@procuraduria.gov.co;
cetic@consejoestado.ramajudicial.gov.co;
secretariadegobierno@girardot-cundinamarca.gov.co;
alcaldia@ricaurte-cundinamarca.gov.co;
contactenos@ricaurte-cundinamarca.gov.co;
notificacionesarticulo197secgeneral@alcaldiabogota.gov.co;

Correo de Secretaría donde se reciben comunicaciones para este proceso:

rmemorialessec03sctadmuncun@cendoj.ramajudicial.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado por la Sala electrónicamente, desde la plataforma SAMAI.

JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Magistrado

MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Magistrada

FERNANDO IREGUI CAMELO

Magistrado