

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B**

Bogotá, 11 de febrero de 2021

Magistrado ponente: **FRANKLIN PÉREZ CAMARGO**
NATURALEZA: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-**2020-02075-00**
ASUNTO: **SENTENCIA**
control inmediato de legalidad del Decreto 86 del 10 de mayo de 2020 expedido el alcalde del municipio de Villa San Diego de Ubaté - Cundinamarca

Adelantado el trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, corresponde a la Sala de la Sección Tercera, subsección B, proferir sentencia del control inmediato de legalidad del Decreto Municipal No. 86 del 10 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía de Municipal Villa San Diego de Ubaté – Cundinamarca, de conformidad a las reglas previstas en el numeral 7 del artículo 27, el numeral 1° del artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, y el acta de Sala Plena No. 03 de 2021, en la que aprobó que la decisión del asunto sería por la Sala de Subsección que integra cada magistrado.

ANTECEDENTES:

1. TRÁMITE DEL PROCESO.

El 10 de mayo de 2020 la alcaldía municipal de Villa San Diego de Ubaté - Cundinamarca expidió el Decreto No. 86 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 Villa San Diego de Ubaté*”.

El 28 de mayo de 2020 se asignó el conocimiento a este despacho, y mediante auto del 12 de junio de 2020 se avocó el conocimiento del Decreto 86 del 2020 expedido por el municipio de Villa San Diego de Ubaté.

La secretaría de la sección realizó las notificaciones y publicaciones respectivas el 16 de junio de 2020.

2. INTERVENCIONES

Una vez realizadas las notificaciones y publicaciones se advierte que no hubo intervención alguna dentro del presente Control Inmediato de Legalidad.

3. CONSIDERACIONES

La Sala abordara el estudio así: 1. Competencia y procedencia del medio de control, 2. Generalidades del control inmediato de legalidad, 3. Problema Jurídico, 4. Contenido, motivación y competencia ejercida para la expedición del decreto objeto de estudio, 4. Análisis de legalidad del acto y 5. Conclusiones.

3.1. Generalidades del control inmediato de legalidad.

El artículo 215 de la CP dispuso que el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando se presenten circunstancias que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, distintas a las establecidas en los artículos 212 y 213 de la misma normativa

En virtud de la declaratoria oficial de esta situación surge una nueva legalidad revestida de excepcionalidad, por la que el Gobierno queda autorizado para adoptar las medidas estrictamente necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, que deben responder a criterios de proporcionalidad, necesidad, conexidad, y límite temporal.

Igualmente, el artículo 215 de CP revistió que los actos dictados con ocasión a la declaratoria del estado de emergencia con firmeza de ley y los denominó Decretos Legislativos y fijó un control automático.

De conformidad a la normatividad citada, para la Sala el control inmediato de legalidad es un proceso jurisdiccional de naturaleza especial, reglada y célere, cuyo conocimiento se atribuyó a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como juez natural de la administración, quien tienen la competencia de revisar de manera automática que los actos administrativos de carácter general expedidos como desarrollo de los Estados de Excepción se ajusten al ordenamiento jurídico del momento; específicamente, que las medidas dispuestas estén dirigidas única y exclusivamente a evitar la

propagación de la situación originaria de la emergencia, que sean necesarias, proporcionales y conexas con las causas de la perturbación.

Entonces corresponde al juez contrastar el acto administrativo con las disposiciones constitucionales que facultan la declaratoria del estado excepción, la legislación reglamentaria (Ley 137 de 1994), y los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional que la establezcan o desarrollen.

En este sentido, el Consejo de Estado¹, al referirse a los controles tanto político como jurídico respecto de las medidas y decisiones extraordinarias adoptadas por el ejecutivo, señaló:

La Constitución Política al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades constitucionalmente conferidas, hasta 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, actos estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos.”

Por su parte, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-179 de 1994², al revisar la constitucionalidad del artículo 206 de la Ley 137 de 1995 estatutaria de los estados de excepción, recordó que el control es una medida a través de la cual se pretende impedir la aplicación de normas ilegales; en particular consideró lo siguiente:

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

La Ley Estatutaria 137 de 1994, reglamentó los Estados Excepción de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P: Gerardo Arenas Monsalve, Sentencia de treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011) Radicación número 11001-03-15-000- 2010-00388-00 (CA)

² Expediente No. P.E. 002 Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia" Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ Bogotá, D.C., trece (13) abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Ecológica, con el objeto de regular las facultades atribuidas al Gobierno durante su vigencia y garantizar los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.

El artículo 20 de la anterior ley, menciona el control inmediato de legalidad de las medidas generales que se adopten en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los actos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción ejercida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo de la entidad territorial en que se expidan los actos.

El artículo 136 del CPACA establece el alcance del control inmediato de legalidad que determina las características de los actos que son objeto de estudio por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativo proferidas en los Estados de emergencia, que asumirá el estudio una vez enviado el acto o en caso de que no se haga el envío la autoridad judicial asumirá el conocimiento de oficio.

Igualmente, el artículo 151 del CPACA estableció la competencia en los Tribunales Administrativos el conocimiento en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos generales en ejercicio de la función administrativa en los Estados de Excepción como desarrollo de los Decretos Legislativos por las autoridades departamentales o municipales, según el lugar de su expedición.

Significa que esta corporación asume el conocimiento exclusivamente de actos que cumplan con la siguiente característica:

- i. Actos jurídicos estatales de contenido general.
- ii. Deben tener la naturaleza jurídica de actos administrativos, es decir, proferidos en ejercicio de la función administrativa.
- iii. Que los actos administrativos hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos durante el Estado de Excepción, conforme lo dispone los artículos 212, 213 y 214 de la CP, por estado de guerra exterior, estado de conmoción interior y estado de emergencia económica, social y ecológica.

Al respecto, el 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con ocasión de la pandemia COVID – 19 por medio del Decreto 417.

El 10 de mayo de 2020 el alcalde municipal de Villa San Diego de Ubaté – Cundinamarca expidió el Decreto No. 86 mediante el cual imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del

Municipio, en donde citó la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 donde se declaró la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó las medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional; **el Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020** donde se ordenó el aislamiento preventivo de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00) del día 13 de abril de 2020; **el Decreto Nacional 531 del 8 de abril de 2020** que también ordenó el aislamiento preventivo desde el 13 de abril hasta el 27 de abril de 2020; **el Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020 que prolongó el aislamiento desde el 27 de abril hasta el 11 de mayo**, y el cual, además, estableció que para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes en el marco de la emergencia sanitaria permitirán el derecho a la circulación de personas en los casos y actividades allí señaladas.

Agregó además que mediante Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020 el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19; que dentro del Decreto 457 de 2020 se señalaron 34 actividades cuyo desarrollo se debía permitir en medio de la medida de aislamiento con el fin de garantizar los derechos a la vida y la salud y la supervivencia.

Finalmente, mencionó el Decreto Legislativo No. 491 de 2020, con el fin de adaptar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de la entidad territorial, para flexibilizar la prestación del servicio mediante la utilización de medios digitales, el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones para evitar que se afecte la continuidad y efectividad del servicio atendiendo lo previsto en el artículo 6 del mencionado decreto Legislativo.

3.2. Problema Jurídico.

Corresponde a la Sala Plena de esta corporación debe:

¿Establecer si el Decreto Municipal número 86 del 10 de mayo de 2020 expedido por Alcaldía Municipal del municipio de Villa San Diego de Ubaté Cundinamarca se ajusta a la legalidad y especialmente a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 593 de 2020 y el 491 de 2020 invocado para su expedición?

Para la Sala Plena los artículos octavo y noveno del Decreto Municipal No. 86 de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Villa San Diego de Ubaté se ajustó a lo establecido en el ordenamiento legal, razón por la que se declarará la legalidad de este.

Con relación a los artículos primero a séptimo no se expidieron en desarrollo de un Decreto Legislativo de Emergencia, sino atendiendo sus funciones de autoridad de Policía para preservar el orden público, la vida y salud de sus habitantes, razón por la que se declara improcedente.

4. Análisis de legalidad del acto.

4.1. Autoridad que expidió el acto administrativo.

El acto objeto de estudio fue expedido por el Alcalde Municipal del municipio de Villa San Diego de Ubaté Cundinamarca.

En relación con los municipios, la Constitución Política de Colombia los cataloga como entidades territoriales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses atribuyéndoles los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y 4. Participar en las rentas nacionales.³

Para establecer las facultades de los alcaldes municipales es necesario remitirnos a lo dispuesto en la Ley 1551 de 2012 que dicta las normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, y cuyo objeto, es establecer la normatividad relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que la Constitución Política y la Ley reconoce a los municipios como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones. Dicha norma en su artículo segundo incluye como derechos de los municipios, además de los establecidos por la Constitución, el derecho a adoptar la estructura administrativa que puedan financiar y que se determine conveniente para dar cumplimiento a las competencias que le son asignadas por la Constitución y la Ley.

Las funciones del alcalde se encuentran estipuladas en el artículo 91 de la mencionada ley la cual establece entre otros, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador, para lo cual la Policía Nacional

³ Véase artículos 286 y 287 de la Constitución Política de Colombia.

cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante; **Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:** **i)** Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos, **ii)** Decretar el toque de queda, **iii)** Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes, **iv)** Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley y **v)** Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9° del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

En relación con la Administración Municipal tiene la función de dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente. Además, coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, fondos rotatorios y unidades administrativas especiales del municipio. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Conforme a lo analizado, es competencia del alcalde municipal como jefe de la entidad territorial, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios dentro de su territorio, por tal razón, tenía competencia y capacidad para expedir el Decreto 086 del 10 de mayo de 2020 por medio del cual *“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 Villa de San Diego de Ubaté”*

4.2. Generalidades del acto administrativo en estudio.

El Decreto No. 86 suscrito por la Alcaldía del Municipio de Villa San Diego de Ubaté Cundinamarca, materia de estudio dispone en su parte resolutive lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: *Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas en el Municipio de Villa de San Diego de Ubaté, a partir de las cero horas (00:00) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) 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 Villa de San Diego de Ubaté, con las excepciones previstas en el artículo 2 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 de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.*
- 3. Desplazamiento a servicios: (i) bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores de pago, (iv) compra y venta de divisas, (v) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, (vi) servicios notariales, y (vii) de registro de instrumentos públicos.*
- 4. 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.*
- 5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
- 6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud -OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
- 7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y 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.*
- 8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
- 9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
- 10. 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 de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos, medicinas y demás productos 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.*
- 11. La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, pesqueros, acuícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores*

actividades. Así mismo, las actividades de mantenimiento de embarcaciones y maquinaria agrícola o pesquera.

12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en, abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.

13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

16. 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.

17. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.

18. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.

19. La construcción o adecuación de infraestructura social y de salud necesaria para prevenir, mitigar y atender los impactos de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID19.

20. La comercialización al por mayor y al por menor de materiales de construcción, artículos de ferretería, cerrajería, productos de vidrio y pintura.

21. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicas mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.

22. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

23. El funcionamiento de la infraestructura crítica (computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información) cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

24. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

25. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas

comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.

26. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento, disposición final y reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

27. La prestación de servicios: (i) bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores postales de pago, (iv) profesionales de compra y venta de divisas, (v) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, (vi) chance y lotería, (vii) centrales de riesgo, (viii) transporte de valores, (ix) actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, (x) expedición licencias urbanísticas.

28. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.

29. El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.

30. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.

31. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

32. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

33. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

34. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de (i) productos textiles, (ii) prendas de vestir, (iii) cueros y calzado, (iv) transformación de madera; (v) fabricación de papel, cartón y sus productos; y (vi) sustancias y productos químicos, (vii) metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.

35. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de las manufacturas de (i) vehículos automotores, remolques y semiremolques (ii) motocicletas, (iii) muebles, colchones y somieres.

36. Fabricación, mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y ópticos.

37. Comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio. Comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos. Comercio al por mayor y por menor de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios.

38. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio individual al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una (1) hora diaria. Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.

39. La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

40. El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.

41. La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.

42. Parqueaderos públicos para vehículos.

43. El servicio de lavandería a domicilio.

Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones. En el caso de las actividades que inician labores, las personas deberán portar la autorización expedida por la Administración Municipal impresa o en medio digital (Celular, computador portátil, tablet, etc).

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

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

Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía por el término de 20 minutos.

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

Adicionalmente, para iniciar las actividades señaladas en los numerales 17, 20, 34, 35, 36, 37, 42 y 43 se deberá tener en cuenta lo señalado en la circular respectiva expedida por la Administración Municipal, así como, la autorización respectiva.

Las empresas que no cuenten con la autorización expedida por la Administración Municipal deberán permanecer cerradas por el tiempo que se prolongue el aislamiento.

Parágrafo 6. Dentro del mismo periodo establecido en el artículo 1° del presente decreto y para realizar las actividades de adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, aseo, limpieza y mercancías de

ordinario consumo en la población, desplazamiento a servicios bancarios, financieros, de operadores de pago, a servicios notariales, Comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio, comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos, comercio al por mayor y por menor de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios, se tendrá en cuenta la siguiente condición:

- 1. Los días impares podrán movilizarse exclusivamente las personas de género femenino.*
- 2. Los días pares podrán movilizarse exclusivamente las personas de género masculino.*

Las personas transgénero circularán de acuerdo a la restricción aquí establecida según su identidad de género.

Para ello el miembro de la familia asignado para realizar las actividades señaladas en este párrafo deberá usar obligatoriamente tapabocas (Es posible usar tapabocas de tela) y conservar un distanciamiento de mínimo dos (2) metros.

Los establecimientos de comercio, al venderle o efectuar la transacción a que haya lugar, únicamente a quienes se le está permitido al presente párrafo.

Se fija en cabeza de los propietarios de los establecimientos de comercio el deber de realizar publicidad al ingreso y dentro de sus instalaciones, invitando a la ciudadanía al uso obligatorio de tapabocas cuando realicen las compras y compren con moderación las cantidades a adquirir a fin de evitar el desabastecimiento. Igualmente, se les invita a los comerciantes para que promuevan la adquisición de productos de primera necesidad a través de despachos a domicilio, evitando en todo caso la aglomeración de personas en los establecimientos de comercio siempre y cuando se adopten las medidas sanitarias pertinentes a fin de evitar la propagación del coronavirus COVID-19.

Parágrafo 9. *Para la práctica individual de actividades físicas y de ejercicio al aire libre la fecha de inicio será el lunes 11 de mayo de 2020, teniendo en cuenta lo siguiente:*

- Se podrán realizar en el horario de 05:00 horas a 08:00 horas así:

De las 05:00 horas a las 06:30 horas estarán habilitadas las actividades individuales de ciclismo y patinaje.

En las actividades de ciclismo y patinaje la velocidad permitida es máximo de 30 km/h.

De las 06:31 horas a las 08:00 horas estarán habilitadas las actividades individuales de caminar y correr. –

La Administración Municipal habilitará un circuito en el perímetro urbano para realizar las actividades, de la siguiente manera: Desde la Carrera 7 con Calle 12 esquina la legua, tomando hacia el occidente la Calle 12 hasta la Carrera 11 y está hacia el sur hasta la Calle 4. El circuito funcionará en doble sentido. De las 05:00 horas a las 08:00 horas en estas vías estará prohibido el tránsito vehicular.

- Horarios por género (Solo Sábados, Domingos, Lunes y Martes)

Los días impares podrán movilizarse exclusivamente las personas de género femenino.

Los días pares podrán movilizarse exclusivamente las personas de género masculino.

Las personas transgénero circularán de acuerdo a la restricción aquí establecida según su identidad de género.

- Uso obligatorio de tapabocas.

- Distancia mínima de 5 metros entre cada persona.

- Los mayores de 18 años y menores de 60 años podrán realizar máximo una hora de ejercicio o actividad física.

- Los niños mayores de 6 años y menores de 18 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día. Estas actividades deben de hacerse a un kilómetro de radio del lugar de domicilio.

Los menores podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre el día que le corresponde al adulto que lo acompañe.

El uso de canchas y parques recreativos están prohibidos al ser considerados focos de contagio.

- Se recomienda hidratarse antes, durante y después de la actividad realizada.

ARTÍCULO TERCERO. TELETRABAJO Y TRABAJO EN CASA *Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.*

Parágrafo 1. Los responsables de la realización de cualquiera de las actividades exceptuadas en el presente decreto deberán:

a. Establecer jornadas de teletrabajo y trabajo en casa para atender las funciones y labores que no requieran la presencia física de sus empleados o contratistas, limitando la apertura de sus instalaciones exclusivamente para atender labores en las que es indispensable la presencialidad.

b. Establecer, entre otras medidas, horarios de atención y atención por turnos que garantice que no haya aglomeraciones y un distanciamiento de mínimo dos (2) metros, entre persona y persona. Para tal fin cada establecimiento deberá establecer la señalización y las medidas informativas del caso, también deberá ofrecer atención prioritaria para mayores de 60 años, mujeres embarazadas, profesionales de la salud, personas en situación de discapacidad y suministrar insumos de desinfección tales como agua, jabón, gel con base en alcohol y demás elementos necesarios de salubridad para mitigar la propagación del COVID-19 para sus clientes, trabajadores y proveedores.

c. Asegurar que en todo momento de la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución se dé estricto cumplimiento a las medidas de salubridad y sanidad establecidas por las diferentes autoridades del orden nacional, departamental y municipal, dictadas en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica y del estado de calamidad pública.

Parágrafo 2. En lo que corresponde al servicio de entrega a domicilio deberán atenderse las siguientes medidas de salubridad:

1. Desinfectar los elementos de trabajo tres (3) veces al día;

2. Garantizar que los bienes entregados al consumidor final se encuentren debidamente empacados y sellados a fin de evitar su manipulación en el proceso de entrega;

3. *Abstenerse de realizar la labor encomendada en el caso que el personal designado para realizar el domicilio presente signos gripales.*

El cumplimiento de las medidas contempladas en este artículo está a cargo directamente de las empresas por lo que su incumplimiento les acarreará la imposición de las sanciones correspondientes.

ARTÍCULO CUARTO. TOQUE DE QUEDA *Decretar toque de queda en el municipio de Villa de San Diego de Ubaté desde el día 11 de mayo de 2020 hasta el día 25 de mayo de 2020, como consecuencia de ello se restringe la libre circulación de las personas, de lunes a domingo desde las 20:00 horas hasta las 05:00 horas.*

Parágrafo: Se exceptúan de las medidas dispuestas en el presente artículo las actividades señaladas en los numerales 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31 y 43.

Durante el toque de queda, la actividad señalada en el numeral 7, solo podrá realizarse a través de plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio.

Durante el toque de queda, no se podrá realizar por parte de personas privadas la actividad señalada en el numeral 28.

ARTÍCULO QUINTO. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. *Prohíbese dentro del municipio de Villa de San Diego de Ubaté el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 25 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes. En todo caso no se podrá expendir a personas menores de 18 años.*

ARTÍCULO SEXTO. GARANTÍAS PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD. *Se velará 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 SÉPTIMO. FUNCIONAMIENTO ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO. *Los establecimientos de comercio, podrán funcionar desde las 7:00 am hasta las 7:00 pm, modificando así temporalmente y mientras dure la medida el decreto 078 de 2016.*

ARTÍCULO OCTAVO. SUSPENSIÓN DE LOS TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS. *Suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales administrativas de competencia del Municipio de Villa de San Diego de Ubaté en sus distintas especialidades y competencias en todos sus órganos y dependencias adscritas y vinculadas a la Alcaldía Municipal, a excepción de las funciones y términos de las actuaciones adelantadas por la Comisaría de Familia, Inspección de Policía y los servicios relacionados con la expedición de licencias urbanísticas por parte de la autoridad correspondiente; a partir de las cero horas (00:00) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

ARTÍCULO NOVENO. SUSPENSIÓN DE INTERPOSICIÓN DE RECURSOS. *Suspender los términos con que cuentan los ciudadanos para interponer recursos de reposición, apelación, reconsideración o los demás que haya lugar, sin perjuicios de las competencias asignadas la Comisaría de Familia, Inspección de Policía y los servicios relacionados con la expedición de licencias urbanísticas por parte de la autoridad correspondiente; a partir de las cero horas (00:00) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del*

día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Parágrafo 1. *Durante el tiempo que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden los términos y las actuaciones de manera habitual, no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley que regule la materia en cada caso.*

Parágrafo 2. *El presente artículo no aplica a las actuaciones administrativas que busquen preservar y garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos.*

ARTÍCULO DÉCIMO. INOBSERVANCIA DE LA MEDIDA. *La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas (...) darán lugar a sanción penal (...)*

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. VIGENCIA. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que sean contrarias.*

En las consideraciones del acto administrativo se mencionó lo siguiente:

- ✓ El artículo 296 de la CP establece que a los alcaldes se les extiende la función de la conservación del orden público o para su restablecimiento conforme a los actos u ordenes del Presidente de la República que se dan de aplicación inmediata. Igualmente señaló el artículo 315 CP respecto de la calidad de los alcaldes para conservar el orden público en cada municipio según las ordenes dadas por el 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 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 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 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 según el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los Alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el Distrito y en el municipio, y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.
- ✓ El artículo 202 de la ley 1801 de 2016, por medio de la que se expidió el Código Nacional de Seguridad y Convivencia le otorgó a los alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender las situaciones de emergencia o calamidad para prevenir o mitigar el riesgo proveniente de epidemias en su respectiva jurisdicción, por lo que puede adoptar diferentes medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, públicas o privadas además de restringir la movilidad.
- ✓ 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 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 mediante el **Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020** se ordenó 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.
- ✓ Que mediante el **Decreto Nacional 531 del 8 de abril de 2020** se ordenó 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 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.
- ✓ Que mediante el **Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020** se ordenó 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.

- ✓ Que el mismo **Decreto Nacional 539 del 13 de abril de 2020** en el inciso segundo del artículo 2 señala que la secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo.
- ✓ Que mediante los Decretos 063, 064, 065, 066, 067, 068, 069, 070, 074, 075, 079, 080 y 081 de 2020 el Municipio de Villa de San Diego de Ubaté adoptó medidas tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19.
- ✓ Que mediante el **Decreto Nacional 420 del 18 de marzo de 2020 el presidente de la República** impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.
- ✓ Que el **decreto legislativo 491 de 2020** expedido por el Presidente de la República y todos sus ministros de despacho fundamentó en los anteriores presupuestos la necesidad de tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Precisa la Sala que el acto sometido a revisión (Decreto No. 86 de 2020) fue dictado por el alcalde de Villa San Diego de Ubaté, a través del cual dispuso diferentes tipos de medidas administrativas generales, con el fin de salvaguardar la salubridad pública dentro del territorio municipal. Por lo tanto, cumple con el factor subjetivo de autoría, este es, fue proferido por una entidad territorial, como lo es el municipio en los términos del artículo 286 Superior. Así mismo, cumple con el factor objetivo, es decir, es un acto administrativo de carácter general⁴.

En relación con el factor de motivación o causa, se advierte que este comprende dos elementos: i) que se ejerza en ejercicio de la función

⁴ El acto administrativo se define como aquella manifestación unilateral de la voluntad de la Administración que crea, modifica o extingue la situación jurídica de una persona o, de un grupo determinado o indeterminado de personas. Así, se destaca que los actos administrativos pueden ser de carácter general o, de carácter particular y concreto, los cuales se diferencian teniendo en cuenta la indeterminación de los sujetos afectados por la decisión administrativa.

administrativa; y ii) que la medida se adopte en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción.

El artículo 209 de la Constitución Política hace referencia a la función administrativa, en los siguientes términos:

ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley».

Por su parte, el Consejo de Estado en reciente sentencia del 11 de mayo de 2020⁵, enfatizó sobre la función administrativa lo siguiente:

*«Amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de «función administrativa» elaboradas por la jurisprudencia y la doctrina especializada, y por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, la Sala entiende que de manera general, «**función administrativa**» es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones» (Se destaca).*

Por lo anterior, se colige que el Decreto No. 86 de 2020, cumple con el requisito de haberse dictado en el ejercicio de la función administrativa.

Ahora bien, frente al segundo de los elementos que integran el factor de motivación o causa, este es, si las medidas adoptadas fueron en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción, se hace necesario señalar que el acto objeto de revisión dispuso diferentes tipos de medidas administrativas, las cuales se agrupan así: **i)** Aislamiento preventivo obligatorio, toque de queda y la indicación de las actividades que permitirían la circulación con el fin de garantizar el derecho a la vida y la supervivencia; **ii)** la relacionada con el teletrabajo en las entidades públicas y privadas, **iii)** suspensión de los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales administrativas de competencia del Municipio de Villa San Diego de Ubaté.

Además, se observa que el decreto sub examine señaló como fundamentos normativos los artículos 29, 209, 215 y 315-3 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la Ley 1755 de 2015. Igualmente, refirió que el Gobierno Nacional en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 10, Sentencia del 11 de mayo de 2020, Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, expidió los Decretos 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de abril y 593 de 24 de abril de 2020, impartiendo instrucciones relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio. De esta manera, sostuvo que dada la situación de aislamiento prevista en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 era necesario, pertinente y conducente suspender los términos de algunas Secretarías.

Visto entonces la normativa que sustenta el decreto objeto de revisión, y atendiendo que en su parte motiva señala que las medidas adoptadas se fundamentan en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, el cual no tiene el carácter de legislativo, según lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020, debe la Sala entrar a analizar si el acto objeto de revisión fue dictado en desarrollo de alguno de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con posterioridad a la declaratoria del Estado de Emergencia producto del Decreto 417 de 2020; pues, dicho requisito, según el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, constituye un presupuesto *sine qua non* para la procedencia del denominado control inmediato de legalidad.

Así pues, con el fin de determinar si el Decreto No. 86 de 2020 fue expedido en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, resulta menester, en primer lugar, advertir que la Corte Constitucional ha precisado que la Constitución Política establece dos clases de decretos legislativos en los estados de excepción, a saber: los declarativos del Estado de Excepción y los Decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales⁶.

De manera que cada uno de ellos tiene sus propias particularidades específicas, pues, por un lado, el decreto declarativo se limita a exponer los presupuestos fácticos, valorativo y de insuficiencia de los medios ordinarios para conjurar la situación de anormalidad; al paso que los decretos que desarrollan las facultades excepcionales tienen como finalidad adoptar las medidas extraordinarias destinadas exclusivamente a superar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Esa diferencia entre los decretos declarativos y los que desarrollan las facultades excepcionales, permiten aclarar que el control inmediato de legalidad recae únicamente sobre las medidas generales que desarrollen los decretos con fuerza de ley expedidos con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción, es decir, sobre los actos de contenido general que sean dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los

⁶ Ver la sentencia C-802 de 2002.

decretos legislativos que adoptan los remedios destinados exclusivamente a conjurar la crisis, pues la simple declaratoria del estado de excepción no conlleva *per se* derogación o modificación alguna de normativa ordinaria existente. Estos razonamientos encuentran aún mayor respaldo en lo manifestado por el Consejo de Estado, Sala Once Especial de Decisión, en auto del 29 de abril de 2020⁷, que sobre el particular señaló:

«De conformidad con el artículo 136 del CPACA, el control inmediato de legalidad en cabeza del Consejo de Estado recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas por autoridades del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los estados de excepción.

Así las cosas, el alcance de la mencionada disposición, en lo que hace relación con la competencia del Consejo de Estado para asumir el control inmediato de legalidad, es que solo recae respecto de los actos administrativos generales expedidos por las autoridades del orden nacional que incorporen medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa, cuando ella se expidan con la finalidad de reglamentar un decreto de desarrollo en cualquiera de los estados de excepción, lo que no se puede predicar de los actos declaratorios.

(...)

Acorde con lo anterior, la referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República, con la firma de los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no habilita el control inmediato de legalidad, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de la declaratoria se deberá dictar decretos con fuerza de ley (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control.»

Sumado a lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020, declaró exequible el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, señalando que, con ocasión a la declaratoria del estado de emergencia, el Gobierno Nacional expidió las medidas legislativas de desarrollo, destinadas exclusivamente a solucionar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos, reiterándose así la distinción que existe entre ambos tipos de decretos legislativos (esto es, el que declara el estado de excepción y el que desarrolla las facultades excepcionales). Para una mayor claridad, se transcriben algunos apartes de la citada sentencia de constitucionalidad, así:

«Debe indicarse que el decreto matriz anuncia en términos generales tres grandes tipos de medidas: principalmente de orden económico y social, y algunas de salud pública, lo cual en principio obedece a las medidas de confinación, distanciamiento social, cuarentena, entre otras, que al ocasionar la interrupción de las dinámicas económicas y sociales cotidianas, terminan por impactar negativamente buena parte de la economía, afectando la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes que ven reducidos o suprimidos sus ingresos. En el ANEXO 8 se registra el listado de decretos de desarrollo expedidos.

⁷ Consejo de Estado; Sala Once Especial de Decisión; Auto del 29 de abril de 2020; C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; proferido dentro de la radicación número: 11001-03-15-000-2020-00995-00; Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 607 del 24 de marzo de 2020.

126. Para la Corte la validez de las medidas legislativas de desarrollo que se expidan dependerá ab initio de que satisfagan las exigencias propias del artículo 215 de la Constitución, esto es, que estén destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, además que se refieran a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. De este modo, las medidas legislativas de desarrollo que se profieran, además de estar dirigidas de manera exclusiva a solucionar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos, deben respetar el criterio de conexidad material con el decreto declaratorio del estado de emergencia. Adicionalmente, las medidas legislativas de desarrollo deben cumplir los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación; entre otros, como se ha explicado.

127. En el decreto declaratorio en las partes motiva y resolutive (arts. 2° y 3°) se consagra una amplia posibilidad del Gobierno nacional para expedir las medidas adicionales que pueda requerir para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Frente a ello dígase que la sentencia C-386 de 2017⁸ al ocuparse de un asunto similar¹³ expresó que aunque tales consideraciones y disposiciones “no justifican ni demuestran per se (...) la necesidad estricta de todas las medidas que se hubiesen adoptado, y que en su momento habrán de juzgarse, como tampoco (...) el cumplimiento del requisito de subsidiariedad (...), en todo caso pueden explicarse y, al mismo tiempo, delimitarse debidamente, atendiendo al tenor literal e inequívoco del artículo 47 de la Ley 137 de 1994, de conformidad con el cual es [e]n virtud de la declaración del estado de emergencia, (que) el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”. (Se enfatiza) Disposición estatutaria que además señala que “los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho estado”.

Se trata pues de una razonable relación causal y finalística, que conecte las motivaciones del decreto matriz con todos y cada uno de los decretos legislativos que adopten los remedios que pretenden conjurar la crisis, sin que sea exigible que cada medida haya sido anunciada en el decreto matriz, pero tampoco al punto de que no sea exigible la anotada conexión. Tanto más en este caso, si como hemos advertido, lo inusitado, extraordinario e impredecible de esta crisis, hace harto difícil tener ex ante la totalidad de los remedios que se estiman suficientes, eficaces y necesarios.».

Igualmente, la Corte Constitucional mediante sentencia C-242 del 9 de julio de 2020, al efectuar el análisis de exequibilidad de Decreto Legislativo No. 491 de 2020, y para el caso que nos ocupa, concretamente el artículo sexto, respecto de la suspensión de los términos de las actuaciones en sede administrativa declaró la exequibilidad del mismo, salvo la de su parágrafo 1° que declaró **INEXEQUIBLE**, y la de su parágrafo 2° en relación con el cual se declara la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA**, bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma. Al respecto mencionó:

(...)

6.144. Ahora, para verificar la conformidad con la Constitución de la habilitación a las autoridades de suspender los términos de las actuaciones

⁸ Examinó la constitucionalidad del Decreto 601 de 2017, declaratorio del estado de emergencia en el municipio de Mocoa.

administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa contemplada en el artículo 6°, la Corte precisa que la satisfacción de los principios superiores de celeridad y seguridad jurídica y la salvaguarda del derecho fundamental al debido proceso, implican que en las normas generales y abstractas se fijen, de manera *ex ante*, los plazos que tendrán los operadores para adelantar las diferentes actuaciones a su cargo.

6.145. En consecuencia, las normas procedimentales deben impedir que los términos para adelantar las actuaciones puedan ser determinados, de forma *ex post*, por los operadores jurídicos, por lo que la habilitación de suspensión de términos contemplada en la norma examinada, en principio, tiene el potencial de afectar los referidos principios y, por ello, podría ser contraria a la Constitución.

6.146. Sin embargo, esta Sala advierte que, excepcionalmente, la autoridad ordenadora puede definir situaciones específicas en las cuales, a fin de satisfacer un principio constitucional, se autoriza al operador competente para que pueda suspender los plazos fijados en la ley, por ejemplo, cuando se requiera de la práctica de un conjunto de pruebas para poder adoptar una decisión conforme a derecho o exista una fuerza mayor para adelantar las diligencias.

6.147. Con todo, este Tribunal advierte que dada la eventual lesividad de dicha habilitación para los principios de celeridad y seguridad jurídica, la consagración de tal facultad debe ser excepcional y atender al principio de proporcionalidad.

6.148. En esta ocasión, esta Corporación evidencia que la autorización de suspensión de términos contemplada en el artículo 6° del Decreto 491 de 2020 supera la mencionada exigencia de proporcionalidad, porque persigue una finalidad legítima desde una perspectiva constitucional, como lo es superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, en este sentido, cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva.

6.149. En este sentido, la Corte estima que la posibilidad de suspender los términos por parte de las autoridades también debe entenderse como una habilitación otorgada a la administración para asegurar el derecho al debido proceso de los ciudadanos, pues la misma debe ser utilizada cuando se advierta que la continuación de una actuación en medio de la pandemia puede derivar en escenarios de arbitrariedad por desconocimiento de las garantías que conforman dicha prerrogativa, como ocurriría si una persona manifiesta que no puede hacer uso de su derecho agotar los recursos debido a que no cuenta con el acceso a la documentación necesaria ante las limitaciones sanitarias.

6.150. Asimismo, este Tribunal evidencia que la habilitación para la suspensión de términos es una medida adecuada para cumplir dicha finalidad, puesto que le otorga la posibilidad de interrumpir algunos procesos a las autoridades a fin de que puedan retomar de forma organizada sus actividades teniendo en cuenta: (i) los cambios que deben realizar para implementar el paradigma de virtualidad en sus actuaciones y garantizar que los mismos no se conviertan en una barrera de acceso para los ciudadanos; y (ii) la dificultad logística y técnica que puede implicar en algunos eventos adelantar ciertos procedimientos o actuaciones de forma remota o sin la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades.

6.151. Igualmente, esta Corte considera que la referida medida es necesaria, puesto que para las autoridades del Estado es imposible materialmente realizar durante la emergencia sanitaria sus actuaciones con la misma celeridad con la que las desarrollaban en las condiciones previas ordinarias debido a las restricciones a la presencialidad implementadas por razones sanitarias.

6.152. En efecto, la implementación de directrices como el aislamiento preventivo obligatorio, el distanciamiento social, la prohibición de aglomeraciones, las restricciones para ejecutar ciertas actividades que lleven consigo el contacto personal, entre otras, impiden que las autoridades puedan hacer uso de la infraestructura física que tienen dispuesta para atender a los usuarios de forma presencial, y que se vean obligadas a utilizar instrumentos y herramientas tecnológicas para cumplir sus funciones, lo cual requiere un lapso razonable de adaptación, mientras fortalecen su capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía.

6.153. Por último, esta Sala evidencia que la habilitación para suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa es una medida proporcional, porque a pesar de que afecta la celeridad de los trámites que por mandato superior deben tener los procedimientos, lo cierto es que, en primer lugar, se trata de una medida que no aplica para actuaciones que versen sobre asuntos *iusfundamentales*, por lo cual solo se puede acudir a dicha figura frente asuntos de índole legal o reglamentario.

6.154. En relación con dicho aspecto, la Corte estima que limita el grado de afectación del principio constitucional de celeridad en las actuaciones, porque garantiza que los asuntos que versan sobre los bienes más preciados del ser humano no se vean suspendidos, y que la misma sólo aplique a causas en las que se debaten puntos de menor valía en el sistema de valores implementado en la Carta Política.

6.155. En segundo lugar, la Sala advierte que la suspensión no aplica de plano y respeta la autonomía administrativa, pues le corresponde a cada autoridad definir cómo operara, teniendo la facultad de suspender todo el procedimiento o alguna etapa de este, lo cual debe justificar en un acto administrativo motivado.

6.156. En torno al grado de motivación exigido, este Tribunal evidencia que se exige una fundamentación calificada, ya que la autoridad debe: (i) dar cuenta de que hubo una evaluación previa de la situación que la lleva a encontrar justificada la adopción de la medida en función de sus actividades y procesos, y (ii) las razones que se invoquen deben estar relacionadas con el servicio y las causas de la emergencia sanitaria.

6.157. En tercer lugar, esta Corte advierte que la medida que autoriza la suspensión es temporal, toda vez que únicamente puede adoptarse mientras dure la emergencia sanitaria y la misma se levantará de plano al día siguiente que finalice la misma, por lo que se descarta que continúe su aplicación después de que cesen las condiciones extraordinarias que dieron lugar a su adopción.

6.158. En cuarto lugar, esta Sala observa que la medida examinada tiene en cuenta que la suspensión de términos puede a llegar afectar los tiempos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley y, a efectos de evitar una vulneración al debido proceso, señala que los mismos no correrán durante el plazo en que se utilice la figura.

4.3. Análisis de legalidad

Según se expuso en el problema jurídico el se tomaron diferentes decisiones como **i)** Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos, **ii)** Decretar el toque de queda, **iii)** Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes, **iv)** Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley, **v)** Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores **vi)** suspensión de términos en actuaciones administrativas, **vii)** las sanciones penales debido a la inobservancia de las disposiciones y **viii)** la vigencia de la Decreto.

Por lo que se estudiará así:

- i. El decreto No. 086 de 2020 en los artículos primero al séptimo y el décimo y décimo primero** contiene las decisiones mencionadas anteriormente, excepto el ítem vi que se refiere a la suspensión de términos.

Considera la Sala que estas disposiciones y las normas que se invocan para su expedición, se concluye que no fue dictado con fundamento ni en desarrollo de los decretos legislativos expedidos hasta entonces por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias en el marco del Estado de Emergencia del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020. Pues, más allá de que el propio acto administrativo haya mencionado como fundamento jurídico el Decreto 457 de 2020, 531 del 8 de abril de 2020 y 593 del 24 de abril de 2020, el cual se reitera no tiene el carácter legislativo, lo cierto es que las decisiones de la parte resolutive de estos decretos municipales no desarrollan medidas adoptadas previamente por el Gobierno Nacional en aquellos decretos legislativos, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Al respecto al analizar la parte considerativa y la resolutive respecto de los mencionados artículos, se hizo referencia a los artículos 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en la que estableció que los alcaldes deben conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

- ✓ Así como el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 que determinó que son autoridades de policía los alcaldes municipales, igualmente que ejecutar

las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia (artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016).

- ✓ Que según el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el Distrito y en el municipio, y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.
- ✓ Y finalmente, se hizo alusión al artículo 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia le otorgó a los alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender las situaciones de emergencia o calamidad para prevenir o mitigar el riesgo proveniente de epidemias en su respectiva jurisdicción, por lo que puede adoptar diferentes medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, públicas o privadas además de restringir la movilidad.

Como se dijo en líneas anteriores, y se reitera una vez más, ese tercer requisito respecto de los mencionados artículos del Decreto No. 086 de los actos sometidos a revisión, esto es, que tenga como fin el «*desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*», se constituye es un presupuesto *sine qua non* para la procedencia del denominado control inmediato de legalidad. De modo que la inobservancia de este presupuesto legal, como ocurre en este caso, impide estudiar de fondo el decreto remitido para revisión, lo que no significa que esos actos administrativos estén exentos de control jurisdiccional alguno, pues para ello están previstos otros medios de control también de la misma índole, como ocurre con la acción de simple nulidad contemplada en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, en aplicación de la regla de competencia expresa y clara contenida en el artículo 125 CPACA y lo dispuesto en los artículos 151 numeral 14 y 243 de ese mismo cuerpo normativo procesal y así precisada por la Sala Plena de la Corporación en sesión extraordinaria del día 31 de marzo de 2020, debe declarar improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por ende abstenerse el tribunal de asumir dicho control a través de una decisión de fondo respecto de los artículos primero a séptimo y décimo a décimo primero del Decreto No. 086 del 10 de mayo de 2020, expedida por el alcalde de Villa de San Diego de Ubaté.

ii. El decreto No. 086 de 2020 en los artículos octavo y noveno se refiere a la suspensión de términos.

El artículo octavo suspendió los términos en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales administrativas del municipio de Ubaté en las diferentes especialidades y competencias de todos sus órganos y dependencias adscritas y vinculadas con excepción de las comisarias de familia, inspección de Policía y servicios relacionados con la expedición de licencias urbanísticas desde el 11 de mayo de 2020 a 25 de mayo de 2020.

El artículo noveno suspendió los términos con el que cuentan los ciudadanos para presentar los recursos a que haya lugar en las actuaciones sin perjuicio de los establecidos a las comisarias de familia, inspección de Policía y servicios relacionados con la expedición de licencias. En el párrafo primero se aclaró que hasta que se reanuden los términos y actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previsto en la ley que regule cada materia en cada caso. El párrafo segundo previó que dicha suspensión no aplicaba a las actuaciones administrativas relacionadas con la preservación y garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Como fundamento de lo anterior, en la parte considerativa se fundamentó el lo previsto por el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, el artículo 6° fue declarado exequible por Corte Constitucional mediante sentencia C-242 del 9 de julio de 2020, bajo las consideraciones allí mencionadas así:

La autoridad, en este caso el municipio de Ubaté puede suspender los términos para asegurar el derecho al debido proceso toda vez que en el momento de la expedición del acto, podría derivar una arbitrariedad al no garantizar el derecho de agotar los recursos al no contar con los documentos debido a las limitaciones sanitarias.

Esta suspensión de términos le otorgó la posibilidad de interrumpir los procesos administrativos y jurisdiccionales de competencia del municipio en todo nivel, de conformidad a los cambios para implementar la virtualidad y que el mismo no sea una barrera de acceso a los ciudadanos y la dificultad logística o técnica para realizar ciertas actuaciones sin la presencia de los usuarios y funcionarios en las sedes físicas de la entidad.

Igualmente, la medida fue necesaria, puesto que para el municipio es imposible materialmente realizar en la emergencia sanitaria las actuaciones con la misma celeridad con la que las desarrollaban debido a las

restricciones de la presencialidad implementada por las razones sanitarias, conforme a las directrices como el aislamiento preventivo obligatorio, el distanciamiento social, la prohibición de aglomeraciones, las restricciones para ejecutar ciertas actividades que lleven consigo el contacto personal impidió la prestación del servicio en forma presencial, por lo que debió usar las herramientas tecnológicas para cumplir la función y requería un plazo razonable para fortalecer dichas capacidades tecnológicas.

La mencionada suspensión de términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa es una medida proporcional, que pese a que se trató de una medida que no aplica para actuaciones que versen sobre asuntos *iusfundamentales*, y solo aplica para asuntos de índole legal o reglamentario. Además definió como opera la medida y la excepción de los mismos como las actuaciones adelantadas Comisaria de Familia e inspección de Policía

En la parte considerativa se realizó una evaluación para la adopción de la medida en función de sus actividades y procesos, se relacionan con el servicio y las causas de la emergencia sanitaria.

La medida autorizó la suspensión es temporal, pues se adaptó durante la emergencia sanitaria y se levantará de plano al día siguiente que finalice la misma, así se descarta que continúe su aplicación luego de que cesen las condiciones extraordinarias que dieron lugar a la suspensión.

Finalmente, la medida examinada previó que los fenómenos de la caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley, también se suspenderían, a efectos de evitar una vulneración al debido proceso, durante el plazo en que se utilice la figura.

Así las cosas, bajo las consideraciones esbozadas en precedencia, la Sala declarará la legalidad de los artículo octavo y noveno del Decreto No. 086 de 10 mayo de 2020, expedido por el alcalde del Villa de Santiago de Ubaté, en tanto se ajusta al ordenamiento jurídico, previniendo que la legalidad conforme lo fijado por el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020.

Temporalidad de la medida

Al respecto, resulta trascendental que los actos administrativos, así como las medidas de excepción dictadas que se precise la fecha en que es exigible el acto administrativo objeto de revisión y la fechas hasta que se puede emplear la facultad de la autoridad local.

Se observa que el artículo décimo primero del Decreto Municipal No. 086 de 2020 se estableció que el decreto regía a partir de su expedición, sin que se fijara una temporalidad de la duración de la medida.

Al respecto La Corte Constitucional ha sostenido que para la interpretación de las normas se debe acudir al efecto útil de estas, es decir, *“elegir aquella interpretación que dote de consecuencias jurídicas al ordenamiento, y desechar aquellas que tengan el resultado contrario*⁹ Asimismo, como desarrollo del principio de conservación del derecho, la Alta Corte ha considerado que *“no puede excluir una norma legal del ordenamiento jurídico, por vía de la declaración de inexecutable, cuando existe, por lo menos, una interpretación de la misma que se aviene con el texto constitucional. De ser así, el juez de la Carta se encuentra en la obligación de declarar la executable de la norma legal condicionada a que ésta sea entendida de acuerdo con la interpretación que se concilia con el Estatuto Superior. Con esto, se persigue, esencialmente, salvaguardar, al menos, alguno de los posibles efectos jurídicos de la disposición demandada, de manera tal que se conserve, al máximo, la voluntad del legislador.*¹⁰

El artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, que dispone *“Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso”*. Por ende, la primera conclusión de la Sala es que la temporalidad del acto administrativo está atada a una condición normativa superior inexcusable, su publicación, ya que su cumplimiento no puede exigirse antes del cumplimiento de este requisito.

Por cuanto se trata de la facultad excepcional de suspensión de términos de las actuaciones administrativas y de la presentación de los recursos respectivos en las diferentes actuaciones que adelante el municipio en el Decreto Municipal No. 086 de 2020, se refirió que la vigencia del mismo era a partir de la fecha de su expedición y publicación.

En segundo lugar, la Sala observa aunque en la parte motiva y resolutive, el Decreto también omitió establecer explícitamente el periodo durante el cual el municipio suspendería los términos de las actuaciones y la interposición de los recursos; teniendo en cuenta que se basa en el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 cuyo contenido, expresamente, consagró que surtiría efectos durante el estado de emergencia económica,

⁹ La Corte Constitucional ha definido y explicado el alcance del principio de efecto útil de las disposiciones jurídicas, entre otras en las sentencias C-583 de 2016, C-154 de 2016 y C-784 de 2014.

¹⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-286 de 3 de mayo de 2017. Referencia: Expediente D-11669. Magistrada sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado.

social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, en los términos y efectos mencionados en el Decreto Legislativo mencionado.

Lo anterior en aplicación de los principios hermenéuticos de efecto útil de las disposiciones jurídicas y conservación del derecho, decantados por la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa¹¹ en diversos pronunciamientos, a partir de los cuales el juez de legalidad está facultado para modular e interpretar el sentido de las normas, de modo que se prefiera el entendimiento que se acompace de mejor manera al ordenamiento jurídico.

Así las cosas, bajo las consideraciones esbozadas en precedencia, la Sala declarará la legalidad de los artículos octavo y noveno del Decreto municipal No. 86 de 10 mayo de 2020, expedido por el Alcalde de Villa de San Diego de Ubaté, en tanto se ajusta al ordenamiento jurídico, previniendo que la legalidad del artículo octavo y noveno se entiende condicionada al término de vigencia de la norma de excepción en la que se funda, es decir, rige a partir de su publicación y hasta el finiquito de los 30 días calendarios del Estado de Excepción declarado por el presidente de la República a través del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.

Finalmente, se menciona esta postura fue acogida por la Sala plena mayoritaria en decisión del 8 de junio de 2020, el proceso No. 2500023150002020-00282-0, M.P Alfonso Sarmiento Castro y en la decisión del proceso No. 250002315000 2020 1255 00 M.P. Franklin Pérez Camargo.

En mérito de lo expuesto, **LA SUBSECCIÓN B DE LA SECCIÓN TERCERA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

¹¹ Sobre el particular se pronunció el H. Consejo de Estado en sentencia del 16 de junio de 2009, dentro de la radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), al efectuar el control de legalidad del Decreto 837 de 2009, conforme lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en los siguientes términos: "(...)Frente a esta situación la Sala considera, apoyada en los principios del efecto útil de las normas y el de conservación del derecho, en virtud de los cuales se destaca y acentúa 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, de modo que, por esta vía, se logran dos propósitos: i) eliminar del ordenamiento jurídico las interpretaciones y aplicaciones que vulneran el derecho –exclusión total de la ilegalidad, para mantener aséptico el ordenamiento jurídico-, y ii) se conserva exclusivamente la aplicación e interpretación ajustada a la constitución o la ley –inclusión plena de la legalidad, para mantener dinámico el ordenamiento jurídico-. Esta actitud también conserva al juez administrativo dentro de la esfera de legalidad que debe observar, en el ejercicio de sus funciones, pues lo que le ordena la Constitución y la ley es que controle la legalidad de los actos administrativos que examina, lo cual realiza con más perfección cuando modula las sentencias, toda vez que no siempre las situaciones que se presentan a sus ojos son blancas o negras, esto es, válidas o nulas –y menos en la compleja realidad jurídica que se vive, y con esta técnica obtiene mayor provecho para ejercer el control de la administración pública moderna .

PRIMERO. DECLÁRASE IMPROCEDENTE el Control Inmediato de Legalidad respecto de los artículos primero a séptimo del Decreto Municipal No. 86 del 30 de abril de 2020 proferido por la Alcaldía del Municipio de Villa San Diego de Ubaté Cundinamarca, mediante 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 Villa San Diego de Ubaté”* y por tanto se **abstiene** el tribunal de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de este.

SEGUNDO. DECLARAR la legalidad de los artículos octavo y noveno Decreto Municipal No. 86 del 30 de abril de 2020 proferido por la Alcaldía del Municipio de Villa San Diego de Ubaté Cundinamarca, mediante 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 Villa San Diego de Ubaté”* conforme a las razones expuestas en las consideraciones de esta providencia.

TERCERO. Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal, **NOTIFÍQUESE** personalmente el presente fallo al Agente del Ministerio Público delegado en el presente asunto, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría General de la Nación; y al alcalde municipal de Villa San Diego de Ubaté - Cundinamarca al correo electrónico para notificaciones judiciales del municipio; adjuntando copia de la presente providencia.

CUARTO. Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **PUBLÍQUESE** la presente providencia en formato PDF, en página web de la Rama Judicial, y en la página electrónica del Municipio de Mosquera Cundinamarca.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FRANKLIN PÉREZ CAMARGO
Magistrado

HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN
Magistrado

CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS
Magistrada