

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA SUB-SECCIÓN "C"

Bogotá D.C., diez (10) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Magistrado Ponente: DR. CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL

Referencia.

Expediente: No.25000 23 15000- **2020- 02498- 00**

Tema: Control inmediato de legalidad – Artículo 8 del Decreto 087 de 15 de julio de 2020

Asunto: resuelve sobre legalidad

Encontrándose vencidos los términos de que trata el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala a proferir el fallo dentro del control inmediato de legalidad del **artículo 8 del Decreto 087 de 15 de julio 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 en el Municipio de Silvania, Cundinamarca"*, dictado por la Alcaldesa Municipal de Silvania – Cundinamarca -.

ANTECEDENTES

1. Acto administrativo sometido a control.

La Alcaldesa Municipal de Silvania expidió el Decreto 087 de 15 de julio de 2020, que en su tenor literal reza:

"POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SILVANIA, CUNDINAMARCA"

La Alcaldesa Municipal, 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, 202 y 204 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, Decreto 990 del 09 de julio de 2020, Decreto 491 de 2020, Resolución No.000844 de 2020, y,

CONSIDERANDO

1. *Que, el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, estableciendo de manera especial, la prohibición de consumo de bebidas embriagantes, las*

reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta personas, toque de queda para niños, niñas y adolescentes.

2. Que, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, igualmente impartió, instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

3. Que, el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, impartió nuevamente, instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, determinando para esta ocasión, 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, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus.

4. Que, el Decreto 536 del 11 de abril de 2020, modificó parcialmente el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, eliminando el parágrafo 5 de la citada norma.

5. Que, el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, impartió nuevamente, instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, ordenando, el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir, de la cero horas (00:00) 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.

6. Que, en el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, impartió nuevamente, instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, ordenando, 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.

7. Que el citado Decreto fue prorrogado por el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020.

8. Que, en razón al crecimiento acelerado de los contagios en el país por motivo del COVID-19, el Gobierno Nacional determinó darle continuidad al aislamiento obligatorio, con el fin de limitar la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional a través del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, fijando unas garantías; que el citado decreto fue modificado por el decreto 847 del 14 de junio de 2020.

9. Que Posteriormente y dada la necesidad de ampliar el periodo del aislamiento el Gobierno nacional expidió el Decreto 878 del 25 de junio de 2020.

10. Que pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional, las consecuencias de la pandemia van a seguir afectando gravemente a la población y por tal motivo se expidió el Decreto 990 del 9 de julio de la presente anualidad.

11. Que, las disposiciones del orden nacional señaladas en los numerales anteriores, fueron adoptadas por parte de la Alcaldía Municipal de Silvania, Cundinamarca a través de los Decretos 38, 39, 43, 49, 50, 58, 66 y 71, 74, 76, 78, 80 y 83 de la presente anualidad.

12. Que, la Ley 1801 en su artículo 14, determina lo siguiente:

“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.” (...).

13. Que, siendo necesario acatar las instrucciones del Señor Presidente de la República y reconociendo la facilidad con la que se propaga este virus en donde la única medida efectiva es el aislamiento, máxime, si se tiene en cuenta que en el Municipio de Sylvania ya se ha reportado la presencia del COVID-19, resulta imprescindible tomar medidas que permitan mitigar el impacto de la presencia de esta enfermedad y con ello, reducir la posibilidad del contagio, el cual podría afectar de manera especial, la vida y salud de los adultos mayores y de los niños, niñas y adolescentes.

14. Que, en el artículo noveno del Decreto 37 del 17 de marzo de 2020, el Municipio de Sylvania adoptó y reglamentó, la situación de calamidad pública, suspendiendo los términos administrativos y policivos relacionados con trámites y/o procesos que se están adelantando en las diferentes dependencias de la Administración Municipal.

15. Que, el Gobierno nacional, a través del Decreto 491 de 2020, en su artículo sexto, indicó que las autoridades administrativas, a las que se refiere el artículo primero de ese Decreto, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de salud y Protección social.

16. Que, el Ministerio de Salud y Protección a través de la Resolución No.000844 de 2020, prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto de 2020, en su artículo primero.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO. De conformidad con el Decreto 990 del 09 de julio de 2020, proferido por el Presidente de la República, ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Sylvania 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 01 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 Municipio de Sylvania, salvo las excepciones previstas en el artículo segundo 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

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.

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, medicinas y demás productos para mascotas, así como los 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, 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.

11. 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 para entrega a domicilio.

12. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado, particulares que ejerzan funciones públicas y demás personal necesario para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios del Estado.

13. 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

14. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y Organismos de Seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa, y los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

15. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.

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. 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.

18. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos, incluyendo los ubicados en hoteles, mediante plataformas de comercio electrónico, por entrega a domicilio y por entrega para llevar.

19. Las actividades de la industria hotelera.

20. 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.

21. 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.

22. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios.

23. El servicio de limpieza y aseo incluido el doméstico y servicio de lavandería.

24. 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 y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios) y recuperación de materiales; (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, así como la operación y mantenimiento de minas, (iv) el servicio de internet y telefonía.

25. 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.

El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas, de especial protección constitucional.

El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.

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

27. El abastecimiento y distribución de 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.

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

29. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de las industrias manufactureras.

30. Comercio al por mayor y al por menor incluido el funcionamiento de centros comerciales y actividades inmobiliarias.

31. 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.

32. 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.

33. De acuerdo con las medidas instrucciones y horarios que fijen los Alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales y en todo caso, con sujeción a los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan, se permitirá:

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, por un período máximo de dos (2) horas diarias.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, tres (3) veces a la semana, media hora al día.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, dos horas al día.

Para el desarrollo de las actividades físicas contempladas en este numeral, se permitirá la circulación de la siguiente forma:

En el rango de edad de 18 a 69 años: horario de 5:00 a.m. a 6:00 a.m., o, 6:00 a.m. a 7:00 a.m., sólo en este horario, no aplicará el pico y cédula y toque de queda.

Para población adulta mayor de 70 años, será de la siguiente forma:

DÍAS HORARIOS

Lunes a viernes 5:00a.m a 7 a.m.

Para población entre los 6 a los 17 años, será de la siguiente forma:

DÍAS HORARIOS

Lunes 5:00 p.m. a 6 p.m.

Miércoles 5:00 p.m. a 6 p.m.

Viernes 5:00 p.m. a 6 p.m.

Para población entre los 2 a los 5 años, será de la siguiente forma:

DÍAS HORARIOS

Lunes 4:30 p.m. a 5 p.m.

Miércoles 4:30 p.m. a 5 p.m.

Viernes 4:30 p.m. a 5 p.m.

El Instituto Municipal de Deporte, Recreación y Cultura del Municipio de Sylvania (IMDRES) apoyará las actividades físicas a desarrollar por los sectores, conforme a una planeación previa la cual será difundida a través de las redes sociales con las que cuenta la Alcaldía.

34. *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.*

35. *El funcionamiento de las comisarias de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas, que para éstos efectos comprenderá los siguientes horarios:*

Lunes a jueves: de 8:00 a.m., a 5:00 p.m. Viernes: de 8:00 a.m., a 4:00 p.m.

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

37. *Parqueaderos públicos para vehículos.*

38. *Museos y bibliotecas.*

39. *Laboratorios prácticos y de investigación de las instituciones de educación superior y educación para el trabajo y el desarrollo humano.*

40. *Actividades profesionales, técnicas y de servicios en general.*

41. *Servicios de peluquería.*

42. *El desplazamiento y comparecencia de funcionarios y personas interesadas en la gestión de actividades que garanticen la protección de derechos fundamentales, colectivos y actuaciones administrativas.*

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

Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 en el horario de 6:00 a.m. a 4:00 p.m., teniendo en cuenta el siguiente pico y cédula:

DÍA NÚMERO DE CÉDULA TERMINADO EN

LUNES 1 - 2

MARTES 3 - 4

MIÉRCOLES 5 - 6

JUEVES 7 - 8

VIERNES 9 - 0

SÁBADO NO HAY PERMISO DE CIRCULACIÓN

DOMINGO NO HAY PERMISO DE CIRCULACIÓN

A partir de las 4:00 p.m. y hasta las 8:00 p.m., se podrá seguir comercializando los productos, exclusivamente a través de domiciliario.

Parágrafo 3. 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.

Parágrafo 4. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y la Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID – 19, que para tales efectos están contemplados en la Resolución No. 666 del 24 de abril de 2020 (con sus respectivas actualizaciones). 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.

Parágrafo 5. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 3 deba salir de su lugar de residencia o alimento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

ARTÍCULO TERCERO: ACTIVIDADES NO PERMITIDAS. En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:

1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.
2. Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas, billares, casinos, bingos y terminales de juego de video.
3. Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.
4. Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.
5. Cines y teatros.
6. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.

Parágrafo 1. Las piscinas y polideportivos solo podrán utilizarse para la práctica deportiva de manera individual por deportistas profesionales y de alto rendimiento.

Parágrafo 2. Los teatros serán únicamente utilizados para realizar actividades creativas, artísticas de las artes escénicas, sin que ningún momento se permita el ingreso de público o la realización de las actividades grupales o que genere aglomeración.

ARTÍCULO CUARTO. MOVILIDAD. Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el Municipio de Sylvania, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo segundo. Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.

ARTÍCULO QUINTO. AUTORIZAR la circulación de motocicletas sin parrillero, con el fin evitar el contacto directo entre personas las cuales, conforme a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud, establecen que la distancia de una persona a otra, debe ser mínimo de un metro.

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

ARTÍCULO SÉPTIMO. GARANTÍAS PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD. *La Alcaldía Municipal de Silvania, 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 OCTAVO. MANTENER LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS, en actuaciones administrativas en las diferentes dependencias de la Administración municipal hasta que permanezca declarada la emergencia sanitaria por el Gobierno nacional.

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.*

ARTÍCULO DÉCIMO. VIGENCIA. *El presente Decreto surte efectos a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día dieciséis (16) de julio de 2020.*

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Silvania, Cundinamarca, a los veintinueve (15) días del mes de julio de 2020.

**NOHORA ELIZABETH SÁNCHEZ SUÁREZ
ALCALDESA MUNICIPAL DE SILVANIA”**

2. Actuación procesal surtida.

Al Despacho de quien ahora funge como Ponente, le correspondió por reparto previo el conocimiento del **Decreto 037 de 17 de marzo de 2020**, para su respectivo control inmediato de legalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 y el numeral 14 del artículo 151 Ibídem.

A través de auto de 01 de abril de los corrientes, se resolvió **NO AVOCAR** conocimiento de dicha causa, argumentando esencialmente que si bien el Decreto Ibídem constituye un acto administrativo de carácter general, lo cierto es que el mismo **no fue expedido por la Alcaldesa de Silvania en desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos durante el Estado de Excepción**, pues se dictó en ejercicio de las facultades extraordinarias de policía atribuidas a éste en una Ley Ordinaria – Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana Ley 1802 de 2016. En consecuencia, se concluyó que el citado Decreto no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra, pero si del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

El día 10 de julio de 2020, con posterioridad a la precitada decisión, se recibió por parte del Ponente, el **Decreto 087 de 15 de julio de 2020**, proferido por la Alcaldesa Municipal de Silvania *“POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SILVANIA, CUNDINAMARCA”*.

En principio, el precitado Decreto le correspondió por reparto a la Dra. Patricia Salamanca Gallo, quien sobre el mismo advirtió que, entre las medidas adoptadas por la Alcaldesa de Silvania, en los **artículos 1 a 7 y 9 a 10**, el Gobierno municipal tomó medidas tendientes a garantizar el orden público, tales como el aislamiento, limitación a la circulación, pico y cédula, prohibición de consumo de bebidas embriagantes y funcionamiento de establecimientos comerciales, entre otros, disposiciones que a voces de la H. Magistrada no contienen un desarrollo de la norma que declaró el estado de excepción, sino que sus efectos van encaminados a mantener el orden público de acuerdo con las facultades de policía que ostenta la Alcaldesa, y por ende, **concluyó que sobre los artículos antes referidos no es posible avocar conocimiento para estudiar su legalidad.**

Sin embargo, advirtió que el artículo 8 del Decreto examinado, dispuso *“MANTENER LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS, en actuaciones administrativas en las diferentes dependencias de la Administración municipal hasta que permanezca declarada la emergencia sanitaria por el Gobierno Nacional”*.

En efecto, la decisión de suspender los términos fue adoptada inicialmente mediante Decreto 037 de 17 de marzo de 2020, cuyo conocimiento le correspondió al ahora Ponente, por consiguiente, la H. Magistrada teniendo en cuenta lo decidido por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Sala virtual de 31 de marzo de 2020, remitió al suscrito, para su conocimiento, **el control de legalidad del artículo 8º del Decreto 087 de 15 de julio de 2020.**

Sobre el particular, se debe resaltar que si bien en un principio el suscrito a través de auto de 01 de abril de 2020, decidió **no avocar conocimiento del Decreto 037 de 17 de marzo de 2020**, por las razones expuestas en líneas anteriores, lo cierto es que, para el momento de expedición del mismo el Gobierno Nacional no había proferido el **Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020**, mismo que ahora sirve de fundamento normativo para la orden de mantener la suspensión de términos, dictada por la Alcaldesa de Silvania a través del artículo 8 del Decreto 087 de 15 de julio de 2020.

Así las cosas, el Magistrado sustanciador, mediante auto de 11 de agosto de 2020, **avocó el conocimiento del artículo 8º del Decreto 087 de 15 de julio**

de 2020 y, de conformidad con lo establecido en el artículo 185 del C.P.A.C.A., dispuso correr traslado a la Alcaldía del Municipio de Silvania – Cundinamarca – para que aportara los antecedentes del mismo y se pronunciara sobre su legalidad. Adicionalmente, se ordenó informar por medio de aviso a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso con el objeto de que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del artículo *Ibíd*em, e igualmente, se dio traslado al Procurador 127 Judicial II para Asuntos Administrativos para que rindiera concepto en el proceso de la referencia.

Adicionalmente, respecto de los demás artículos que constituyen el Decreto *Ibíd*em, se indicó que se estaría a lo resuelto por la Dra. Patricia Salamanca Gallo, quien, mediante auto de 06 de agosto de 2020, decidió, además, **NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad de los artículos 1 a 7 y 9 a 10 del Decreto Municipal 087 de 15 de julio de 2020.**

Vencido el término de traslado, la Alcaldesa Municipal de Silvania presentó escrito defendiendo la legalidad del artículo 8º del Decreto 087 de 15 de julio de 2020 y el Ministerio Público allegó el concepto respectivo. No hubo intervenciones ciudadanas.

3. Concepto del Ministerio Público

La Vista Fiscal aseguró en síntesis que el artículo 8 del Decreto 087 de 2020, cumple con los requisitos formales. En relación con los requisitos materiales, anotó que mantener la suspensión de términos de las actuaciones administrativas llevadas a cabo por la entidad municipal guarda una relación directa con los decretos legislativos 417 y 491 de 2020 respecto de la mayoría de las dependencias que componen la administración central del municipio de Silvania, sin embargo, el Gobierno Nacional con el objetivo de no perturbar la continuidad y efectividad tanto de las actuaciones administrativas como jurisdiccionales de las comisarías de familia, en el artículo 1º del Decreto legislativo 460 de 2020 ordenó a los alcaldes implementar medidas que mitiguen el riesgo de contagio en la atención de los usuarios y el cumplimiento de sus funciones en la prestación ininterrumpida del servicio.

Por ello, afirmó que al contrastar lo regulado en el Decreto legislativo 460 de 2020, con el precepto *sub examine* es notorio que en el marco del estado de excepción no se autorizó a los alcaldes suspender el ejercicio de las funciones administrativas de las comisarías de familia, por cuanto los mecanismos de atención que se adopten no pueden llegar a afectar la “continuidad y efectividad” de sus funciones, referentes a la protección en casos de violencia en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes.

Igualmente, advirtió que, si bien el Decreto legislativo *Ibíd*em faculta la suspensión de la función de conciliación extrajudicial en aquellos eventos en

los cuales no se puedan realizar audiencias virtuales, también indica que en ningún caso dicha función puede ser suspendida frente asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, debiendo ser desarrollada de manera presencial con observancia de las medidas de protección e higiene.

El Ministerio Público resaltó que, de acuerdo con lo expuesto, la materia del artículo 8º del Decreto 087 de 2020, respecto a la suspensión de términos de las actuaciones administrativas de la Comisaría de Familia no guarda una relación directa y específica con los decretos legislativos 417 y 460 de 2020, por lo tanto, **solicitó la anulación parcial del artículo 8º en lo referente a la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas que se adelantan en tales comisarias.**

De otra parte, aseguró que la medida de mantener la suspensión de los términos de las actuaciones de la Inspección de Policía y de la Secretaría de Tránsito, contenida en el artículo 8 Ibídem resulta ser necesaria a la luz de los artículos 2 y 209 de la Carta Política, 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debido a que por esta vía la Alcaldesa garantiza el derecho fundamental al debido proceso de las partes y reduce la congregación de personas en las dependencias evitando de esta forma el riesgo de contagio de los habitantes del Municipio de Sylvania.

Aunado a lo anterior, la Vista Fiscal manifestó que, con excepción a las medidas impartidas frente a las actuaciones administrativas de la comisaria de familia, la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas en las restantes dependencias del municipio de Sylvania no limitan o restringen derechos y garantías constitucionales, además, no es excesiva en relación con la naturaleza de la calamidad pública que se pretende conjurar y contribuyen en la contención del despliegue de los efectos de la pandemia por COVID-19, por lo cual, puede afirmarse que la medida sub judice cumple con el requisito de proporcionalidad.

Con fundamento en lo anterior, solicita al Tribunal Administrativo, declarar conforme al ordenamiento jurídico el artículo 8º del Decreto 087 de 2020, SALVO lo referente a la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas adelantadas por la Comisaría de Familia relacionadas con la *“... protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes.”*

Intervención de la Alcaldía Municipal de Sylvania.

La Alcaldesa del Municipio precisó que el artículo 8 del Decreto 087 de 15 de julio de 2020, goza de legalidad, ya que tuvo como soporte normativo el

Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”* emitido por el Gobierno Nacional, cuyo artículo sexto autorizó la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Arguyó que, teniendo en cuenta que los diferentes trámites administrativos, de la Comisaría de Familia, de la Secretaría de Transito, y de la Inspección de Policía, en su “entorno normal” requieren de la asistencia personal de las diferentes partes, e intervinientes, la cual se vería seriamente afectada, por todas las restricciones de movilidad tomadas por los gobiernos Nacional, Departamentales y Municipales, la única opción sería la virtualidad de estos trámites, sin embargo, para salvaguardar los derechos fundamentales al debido proceso, defensa, contradicción y acceso a los mismos, afirmó que no es posible garantizar los medios electrónicos para que ello ocurra, como quiera que, Sylvania al ser un Municipio de sexta categoría, no cuenta con los recursos económicos necesarios, para establecer o adecuar unos canales virtuales adecuados para realizar las diferentes actuaciones.

Resaltó que, como objetivo relevante al tomar esta disposición, se pretendió preservar el derecho a la salud de los habitantes del Municipio de Sylvania y en ejercicio del principio de solidaridad se hizo necesario tomar medidas que garantizaran la contención de la pandemia, ya que un gran número de usuarios que se presentaban a las diferentes oficinas de la Alcaldía Municipal, se encontraban entre los grupos de riesgo y la atención al público se convertiría en un factor de propagación para funcionarios y usuarios.

Dentro de los antecedentes aportados por la entidad Municipal, se allegó el Acta No.01 de 2020, en la cual consta que se reunieron el Secretario de Gobierno, el Inspector de Policía, la Secretaria de Tránsito y Transporte y la Comisaría de Familia, para socializar las medidas administrativas necesarias de cara a la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional. Los funcionarios mencionados, recomendaron la suspensión de términos administrativos en todos los procesos que lleva la Alcaldía, tanto en la Inspección de Policía, la Secretaría de Tránsito y Transporte y la Comisaría de Familia, y sobre ésta última se advirtió que si bien las tecnologías de la información y las comunicaciones son una herramienta esencial para la protección de la vida y la salud de los habitantes del territorio, en el Municipio de Sylvania no existen los recursos o la preparación para adelantar los procesos virtuales.

CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, se debe ejercer un control inmediato de legalidad respecto de los actos administrativos de carácter general proferidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción. Dicha disposición fue replicada casi en su integridad en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, que adicionó únicamente la potestad del Juez Contencioso Administrativo de aprehender de oficio el referido control, en caso de no enviarse oportunamente el acto administrativo por parte de la entidad territorial o nacional que lo expidió.

En concordancia con lo anterior, se debe precisar que el 25 de enero del año en curso, entró en vigencia la Ley 2080 de 2021, cuyo artículo 27 modificó el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, reiterando en el numeral 7 del mismo, que el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos en los Estados de Excepción, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, es de competencia del Tribunal del lugar donde se expidan.

Así las cosas, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para revisar las disposiciones o normas reglamentarias de carácter general, expedidas por las entidades territoriales del Departamento de Cundinamarca, para desarrollar los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República para conjurar el Estado de Excepción. Sin embargo, en este punto se debe precisar que, aunado a la modificación referida en líneas anteriores, el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021, adicionó un párrafo referido al trámite del control inmediato de legalidad adelantado ante los Tribunales Administrativos, así:

“ARTÍCULO 44. Adiciónense dos párrafos al artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

*PARÁGRAFO 1. **En los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictará la sentencia.** (...)” (Subraya fuera de texto original)*

Atendiendo a la adición introducida por la Ley 2080 de 2021, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por decisión mayoritaria adoptada en sesión de 01 de febrero del año en curso, decidió que las sentencias proferidas en el trámite de control inmediato de legalidad serán discutidas y decididas por la Sala de la Subsección de la que haga parte el Magistrado Ponente. Así las cosas, la Sección Segunda - Subsección “C” de esta Corporación es competente para ejercer el control inmediato de legalidad del acto remitido por el Municipio de Sylvania.

2. Características del control inmediato de legalidad.

La Constitución Política en sus artículos 212 a 215, se ocupó de los Estados de Excepción siendo estos los eventos de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica y, precisó que una ley estatutaria regularía las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecería los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos.

Así las cosas, la Ley Estatutaria 137 de 1994, que reglamentó los Estados de Excepción en Colombia, prescribió una serie de controles que se deben aplicar tanto a los Decreto Legislativos que declaran un Estado de Excepción, como a las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los mismos. Específicamente, el artículo 20 de la norma en cita dispuso:

“ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

La H. Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994, por medio de la cual se analizó la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria *"Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia"*, advirtió que el control inmediato de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente durante los estados de excepción, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

Ahora bien, a voces del H. Consejo de Estado¹, el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

¹ Ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No.10. Consejera ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá, once (11) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Así mismo, el Alto Tribunal² se ha ocupado de precisar las características del control inmediato de legalidad, las cuales, ha concretado en los siguientes aspectos:

i) Es un **proceso judicial** cuya competencia se otorgó a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y, en virtud del cual, se debe examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos legislativos. Dada la naturaleza de verdadero proceso judicial, la providencia que resuelva sobre legalidad del acto administrativo, goza de las características de una sentencia judicial.

ii) Es **automático e inmediato**, lo que implica que en el momento en que se expida el acto administrativo, las autoridades competentes deben enviarlo a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para que se ejerza el control de legalidad, por lo cual, no se exige su divulgación. El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, precisó la potestad del Juez Contencioso Administrativo de aprehender de oficio el referido control, en caso de no enviarse oportunamente el respectivo acto administrativo por parte de la entidad territorial o nacional que lo expidió.

iii) Es **autónomo**, puesto que, la procedencia del análisis de legalidad del acto administrativo dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, no depende del estudio que efectúa la H. Corte Constitucional sobre la constitucionalidad del Decreto que declara el estado de excepción y de los Decretos Legislativos que lo desarrollan.

iv) Es **integral**, por cuanto, corresponde al Juez competente examinar el acto administrativo en su forma, lo que implica determinar, por ejemplo, la competencia de la autoridad que expidió el acto, pero también, corresponde analizar los aspectos materiales del acto, tales como, la conexidad de este con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la proporcionalidad y la necesidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En este aspecto, el Máximo Órgano de Cierre³ ha resaltado que *“podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el*

² Entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero; 05 de marzo de 2012, exp.2010-00369-00, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

³ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137”.

Significa lo anterior que, la decisión que se adopte, la cual, como se dijo previamente goza de las características de sentencia, tiene efectos de cosa juzgada relativa, pues dado el carácter oficioso del control inmediato de legalidad, no se puede abarcar el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, el acto administrativo puede ser demandado posteriormente en ejercicio de la nulidad simple, siempre que se trate de cargos distintos a los ya analizados.

3. Examen de Legalidad del Decreto 087 de 15 de julio de 2020.

3.1. Requisitos formales.

Es un criterio uniformemente aceptado en el derecho administrativo, que se requiere de tres de los elementos que permiten configurar la existencia del acto administrativo como son a saber: el órgano, la voluntad y la forma.

Sobre el particular, el H. Consejo de Estado⁴ ha precisado que *“el órgano, [es] entendido como el ente creador del acto, esto es la entidad estatal que investida de la función administrativa y en ejercicio de sus competencias, emite una manifestación de voluntad consciente, intelectual e intencional, que ajustada a las normas legales y teniendo en cuenta las razones de hecho y de derecho que la determinan, produce efectos jurídicos. Esta manifestación de voluntad de la administración, que cumple con un fin inmediato, se reviste bajo una forma, la cual le permite cumplir con los requisitos y el modo de exteriorizar el acto administrativo; de manera que las formalidades han sido clasificadas en sustanciales y meramente accidentales. Las formalidades sustanciales son aquellas que de estructurarse [su omisión] vician el acto administrativo, tales como el preámbulo, el contenido, los argumentos o razones, la motivación, la parte dispositiva y los recursos procedentes. Contrario sensu, las formalidades accidentales no tienen poder suficiente para perturbar la legalidad del acto, verbigracia requisitos como fecha, encabezamiento, denominación y firma”.*

Advierte la Sala que el Decreto 087 de 15 de julio de 2020, fue **expedido por funcionario competente**, puesto que, fue emitido por la Alcaldía Municipal de Sylvania, en cabeza de su Alcaldesa, la doctora Nohora Elizabeth Sánchez Suarez, quien profirió la norma *ibídem*, en uso de sus facultades constitucionales y legales, concretamente las establecidas en el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14, 202 y 204 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de

⁴ Consejo de Estado - Sección Segunda. Magistrado ponente: César Palomino Cortés. Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil diecinueve (2019). Radicado: 11001-03-25-000-2016-01017-00 - No. Interno: 4574-2016

1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, el Decreto 990 del 09 de julio de 2020, Decreto 491 de 2020, Resolución No.000844 de 2020.

El artículo 315 del Estatuto Superior enlista las funciones atribuidas a los Alcaldes, entre las cuales, se establece que este actúa como la primera autoridad de policía del Municipio y debe conservar el orden público en su territorio, así como, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Por su parte, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, le otorga a los Alcaldes 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”*. En el mismo sentido, la Ley 1801 de 2016 *“Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, dotó de facultades policivas extraordinarias a los Alcaldes, en los siguientes términos:

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

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

Artículo 202. Competencia extraordinaria de Policía *de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de 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: (...)*

ARTÍCULO 204. ALCALDE DISTRITAL O MUNICIPAL. *El alcalde es la primera autoridad de Policía del Distrito o Municipio. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción.*

La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.” (Subraya fuera de texto original)

Adicionalmente, el Decreto 990 de 2022 estableció que los gobernadores y alcaldes en el marco de sus competencias constitucionales y legales, deben adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia. Por su parte, la Resolución No.000844 de 2020, prorrogó la emergencia sanitaria por en Covid-19.

Aunado a lo anterior, se encuentran **satisfechas las formalidades** propias del acto administrativo, pues se observa que el Decreto 087 de 15 de julio de 2020, contiene debidamente identificada: la fecha de su expedición, el encabezado que determina el objeto del mismo y las facultades con que fue proferido, está suficientemente motivado, consta de una parte resolutive claramente identificable y fue debidamente suscrito por la Alcaldesa Municipal. Lo anterior, permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma.

3.2 Requisitos materiales.

Previo a analizar el cumplimiento de los requisitos de fondo, es menester referirse al **Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020**, que sirvió como fundamento normativo del artículo 8 objeto de control.

El Gobierno Nacional expidió el Decreto Ibídem *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, y estableció que el mismo es aplicable a *“todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades”*. Como medidas concretas, estableció entre otras, las siguientes:

*“(...) Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, **podrán suspender**, mediante acto administrativo, **los términos** de las actuaciones administrativas o **jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.***

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

(...)

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.” (Subraya fuera de texto original)

Ahora bien, en el **artículo 8 del Decreto 087 de 15 de julio de 2020**, la Alcaldía Municipal de Sylvania dispuso MANTENER LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS EN TODAS las actuaciones administrativas que adelantan las diferentes dependencias de la Administración municipal hasta que permanezca declarada la emergencia sanitaria por el Gobierno nacional. Dicha suspensión fue inicialmente decretada a través del **artículo noveno del Decreto 37 del 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO NOVENO. SUSPÉNDANSE (sic) los términos administrativos y policivos relacionados con trámites y/o procesos que se están adelantando en las diferentes dependencias de la administración municipal”.

El Municipio de Sylvania adoptó y reglamentó, la situación de calamidad pública, suspendiendo los términos administrativos y policivos relacionados con trámites y/o procesos que se están adelantando en las diferentes dependencias de la Administración Municipal, los cuales, son a saber los siguientes:

- Procesos adelantados por la inspección de policía.
- Procesos de tránsito
- Procesos adelantados por la Comisaría de Familia.

3.2.1. Conexidad

Sobre el elemento de la conexidad, el H. Consejo de Estado⁵ ha indicado que *“se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa”.* Se debe entonces efectuar un análisis material del artículo 8 del Decreto 087 de 15 de julio de 2020, en primer lugar, mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

Como se indicó previamente, en el **Decreto 491 de 28 de marzo de 2020**, se estableció que era necesario tomar medidas en materia de prestación de

⁵ Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 24 de mayo de 2016, Radicado No.11001031500020150257800. CP.: Dr. Guillermo Vargas Ayala. Ver también, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No.10. Consejera ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá, once (11) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00944-00.

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.

Igualmente, se consideró necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales y, para garantizar la seguridad jurídica y proteger los derechos de los usuarios y operadores que adelantan procesos de conciliación, insolvencia de persona natural no comerciante, arbitraje y amigable composición en todo el territorio nacional, estableciendo la posibilidad de suspender los términos de estos procesos cuando las circunstancias lo ameriten y dictar medidas para la prestación de los respectivos servicios, promoviendo la utilización de medios tecnológicos y los servicios virtuales.

Mediante sentencia C-242 de 2020⁶, la H. Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 6 del Decreto 491 de 2020, salvo el parágrafo 1° que fue declarado inexecutable y el parágrafo 2° respecto del cual se dispuso 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.

El Alto Tribunal en relación con el artículo 6 que autorizó a las autoridades territoriales a suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa hasta tanto permanezca vigente la Emergencia que fue declarada en el territorio nacional, precisó lo siguiente:

“(...) (i) La suspensión de términos se puede declarar durante el término de vigencia de la emergencia sanitaria y debe realizarse mediante acto administrativo debidamente motivado, previa evaluación de la necesidad de la medida por razones del servicio relacionadas con la emergencia sanitaria.

(ii) Los términos suspendidos se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

(iii) Durante la suspensión de términos no correrán los tiempos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley. (...)”.

Aunado a lo anterior, la Corte afirmó que la autorización de suspensión de términos contemplada en el artículo 6 antes referido, es a todas luces

⁶ Magistrados Ponentes: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger.

proporcional, por cuanto, persigue una finalidad legítima desde una perspectiva constitucional, consistente en superar de forma racional los efectos negativos en las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a la pandemia originada por el coronavirus COVID-19. Además, recalcó el Tribunal Constitucional que tal autorización excepcional tiene por finalidad la protección al debido proceso de los ciudadanos, toda vez que, opera 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 procesales.

Del mismo modo, se puso de presente que tal atribución es necesaria para las autoridades estatales, puesto que, debido a la excepcionalidad de la actual contingencia es imposible realizar las actuaciones que eran comunes y cotidianas, 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 y si bien, el principio de celeridad se ve limitado, lo cierto es que la medida establecida en el artículo 6 no aplica para actuaciones que versen sobre asuntos iusfundamentales y es de naturaleza temporal.

Habiendo precisado lo anterior, debe la Sala señalar que la suspensión de términos de los trámites adelantados por la Inspección de Policía, la Secretaría de Tránsito y Transporte y por la Comisaría de Familia del Municipio de Silvania, guardan una relación directa con el Decreto Legislativo 491 de 2020. En efecto, el Decreto en cita habilita en términos generales a las autoridades territoriales a suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa hasta tanto permanezca vigente la Emergencia que fue declarada en el territorio nacional.

En el asunto bajo examen, a través de la norma de la referencia, la Alcaldesa dispuso suspender los términos en todas las actuaciones administrativas y policivas que adelanta la Inspección de Policía del Municipio de Silvania y, específicamente, las relacionadas con los procesos Policivos y de tránsito y transporte.

En igual sentido, se dispuso la suspensión de términos en los procesos adelantados por la Comisaría de Familia de la Jurisdicción, los cuales, son esencialmente procesos de violencia intrafamiliar con fundamento en las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008, procesos en los que sean parte niñas, niños y adolescentes conforme a la Ley 1098 de 2006 y las conciliaciones Prejudiciales de que trata la Ley 640 de 2001.

Sea el momento para precisar que las Comisarías Permanentes de Familia fueron creadas por el primigenio Código de Menor expedido mediante Decreto 2737 de 1989, cuyo artículo 295 las instituyó como entes de carácter policivo que funcionan durante las 24 horas del día en algunos municipios donde la densidad poblacional así lo requiera. La labor de los Comisarios de

Familia se contrae esencialmente a la recepción de quejas y denuncias, a la imposición de sanciones previstas por el Concejo Municipal, así como a ejecutar las normas dirigidas a la protección del menor y la familia.

Ahora bien, el párrafo 3 del artículo 6⁷ Decreto Legislativo 491 de 2020, precisó que la posibilidad de suspender los términos, **no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales**. Siendo así, tratándose de la labor que desempeñan las Comisarías de Familia, la precitada norma debe ser analizada en concordancia con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 460 de 2020, que ordena la prestación **ininterrumpida** de su servicio, respecto de **la protección en casos de violencia en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes**, por consiguiente, solo se podrá interrumpir los términos en aquellos procesos que no tocan directamente con la necesidad de proteger a los miembros de la familia en eventos de violencia intrafamiliar o salvaguardar a las niñas, niños o adolescentes que se encuentren en riesgo inminente o apremiante.

El Decreto 460 de 2020⁸, inciso segundo artículo 2, también contempló que en aquellos eventos en que no se cuente con medios tecnológicos para realizar audiencias, los alcaldes municipales podrán suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho, sin embargo, se precisa que **en ningún caso se podrá suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores**. En estos casos las audiencias deberán realizarse forma virtual, salvo que las partes carezcan de acceso a la tecnología que así lo permita, **evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial**, adoptando las medidas para garantizar que en el desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene.

Visto el anterior marco normativo, es claro para esta Corporación que, si bien en principio la Alcaldesa del Municipio de Sylvania se encuentra facultada para disponer la suspensión de términos en actuaciones administrativas o jurisdiccionales, **no lo podrá hacer en relación con las actuaciones adelantadas por las Comisarías de Familia, explicadas en párrafos precedentes**.

En consecuencia, al no encontrarse en el texto normativo dichas excepciones, la Sala considera que debe declararse la **legalidad condicionada** del artículo 8 del Decreto 087 de 15 de julio de 2020, en el sentido de entender que la suspensión de términos decretada por las

⁷ Disposición declarada exequible por la H. Corte Constitucional a través de la sentencia C-242 de 2020, salvo, el párrafo 1 declarado inexecutable y el párrafo 2 declarado condicionalmente exequible.

⁸ Disposición declarada exequible por la H. Corte Constitucional a través de la sentencia C-179 de 2020, salvo, el párrafo del artículo 2 declarado inexecutable.

Comisarías de Familia, **sólo opera** respecto de aquellas actuaciones administrativas o jurisdiccionales, que **no guarden relación con la protección en casos de violencia en el contexto familiar, la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes y las audiencias de conciliación extrajudicial en asuntos de custodia y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.**

3.2.2. Proporcionalidad.

A voces de la H. Corte Constitucional⁹, en el juicio de control de legalidad, *“la proporcionalidad hace relación a la justa medida que debe existir entre los distintos instrumentos que se dicten para contrarrestar el orden perturbado y las situaciones o circunstancias de crisis que se pretende conjurar”*. Valga decir entonces que la proporcionalidad es la razonabilidad que debe mediar entre los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y la medida de excepción.

Al respecto, resulta oportuno traer a colación los criterios que han sido acogidos por la H. Corte Constitucional¹⁰ para considerar, que una medida de estado de excepción responde al principio de proporcionalidad, los cuales, son a saber: (i) no es posible establecer otras menos gravosas, (ii) son aptas para contribuir en la solución del hecho que dio origen a la amenaza, (iii) la perturbación no puede conjurarse con procedimientos ordinarios y (iv) no exista otra medida de excepción que genere un impacto menor en términos de protección de derechos y garantías.

Las anteriores características, que son propias de la declaratoria del Estado de Excepción, se pueden extrapolar al análisis concreto y a partir de ellas, resulta forzoso concluir que la medida adoptada por la Alcaldesa Municipal de Svania en desarrollo del Decreto Legislativo de estado de excepción **es a todas luces proporcional.**

En primer lugar, fue el mismo Gobierno Nacional quien expresamente autorizó a los entes territoriales a suspender términos en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa hasta tanto permanezca vigente la Emergencia que fue declarada en el territorio nacional. Evidentemente, resulta ser una medida apta para contribuir con la mitigación de la emergencia declarada en la Nación, como quiera que, permite evitar el contacto de los ciudadanos que requieran de los servicios de la Inspección de Policía, la Secretaría de Tránsito y Transporte y las Comisarías de Familia.

Se reitera que, los Decretos Legislativos analizados previamente están orientados a flexibilizar la obligación de atención personalizada, pero ello no significa que se desampare a la población en la atención que a los comisarios

⁹ Sentencia C-179/94. M.P: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁰ Sentencia C-070 de 2009. M.P.: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

les compete. En efecto, la norma objeto de análisis será entendida legalmente condicionada bajo el entendido que, no se presenta una interrupción permanente del servicio que presta la Comisaría de Familia; pues, tal como lo advierte el mismo Decreto 460 de 2020, en los casos en que las partes carezcan de acceso a la tecnología, las diligencias deberán adelantarse de manera presencial, adoptando las medidas necesarias de bioseguridad.

3.2.3. Necesidad

La necesidad implica “*que las medidas tomadas por fuera de la normalidad surjan como herramientas indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración del estado de excepción*”¹¹. Siendo así, para la Sala las medidas adoptadas en el artículo 8 del Decreto 087 de 15 de julio de 2020, son necesarias para superar el estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional, pues a través de estas se garantiza el derecho fundamental al debido proceso de las partes y se evita el contacto entre las personas del Municipio, las cuales, al acudir presencialmente al servicio que presta la Inspección de Policía, la Secretaría de Tránsito y Transporte y la Comisaría de Familia, pueden provocar un contagio en cadena en toda la población.

4. Conclusión.

Dicho lo anterior y revisado el **artículo 8 del Decreto 087 de 15 de julio de 2020**, la Sala considera que el mismo se encuentra **ajustado al ordenamiento jurídico** por cuanto, de una parte, siguió los parámetros y límites que debían ser observados al momento de su expedición, esto es, bajo el amparo del estado de excepción y, de otra, está subordinado al Decreto Legislativo 491 de 2020, que sirvió de fundamento para su expedición, sin ir más allá de su contenido.

Sin embargo, se precisa que se declarará la **legalidad condicionada** en el sentido de entender que la suspensión de términos decretada por las Comisarías de Familia, **sólo opera** respecto de aquellas actuaciones administrativas o jurisdiccionales, que **no guarden relación con la protección en casos de violencia en el contexto familiar, la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes y las audiencias de conciliación extrajudicial en asuntos de custodia y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.** Lo anterior, en concordancia con lo establecido en el Decreto Legislativo 460 de 2020, que si bien no sirvió de sustento normativo para la expedición del artículo 8 Ibídem, al tratarse de la misma materia allí desarrollada, no se puede obviar el análisis de la norma a la luz del mismo, pues ya se encontraba produciendo efectos jurídicos, incluso durante la

¹¹ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Danilo Rojas Betancourth. Sentencia 2011-01127 de julio 8 de 2014 - Rad. núm.: 11001031500020110112700(CA).

expedición del decreto municipal que hoy es objeto de control inmediato de legalidad.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, por intermedio de la Subsección "C" de la Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLÁRESE la legalidad condicionada del artículo 8 del Decreto 087 de 15 de julio 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 en el Municipio de Silvania, Cundinamarca", proferido por la Alcaldesa Municipal de Silvania – Cundinamarca -, en el sentido de entender que la suspensión de términos decretada por las Comisarías de Familia, **sólo opera** respecto de aquellas actuaciones administrativas o jurisdiccionales, que **no guarden relación con la protección en casos de violencia en el contexto familiar, la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes y las audiencias de conciliación extrajudicial en asuntos de custodia y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores**, de conformidad con lo expuesto.

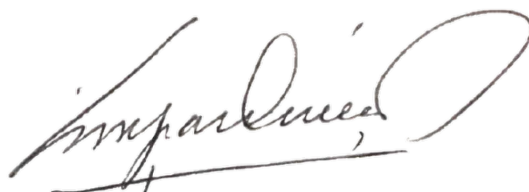
SEGUNDO.- Por la Secretaría de la Sección Segunda – Subsección "C" de este Tribunal, se ordena la notificación de esta providencia a la señora Alcaldesa del Municipio de Silvania – Cundinamarca –, al señor Gobernador de Cundinamarca y al Procurador 127 Judicial II para Asuntos Administrativos, Delegado del Ministerio Público ante este Despacho, misma que debe ser igualmente comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado por la Sala en Sesión de la fecha No.16



CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL



AMPARO OVIEDO PINTO



SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA