

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SALA PLENA**

Bogotá, D. C., tres (03) de agosto de dos mil veinte (2020).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**EXPEDIENTE:** No. 25000-23-15-000-2020-00268-00  
**OBJETO DE CONTROL:** DECRETO NO. 28 de 2020  
**AUTORIDAD:** ALCALDÍA MUNICIPAL DE BOJACÁ –  
CUNDINAMARCA

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

---

**ASUNTO: FALLO EN ÚNICA INSTANCIA**

Se pronuncia la Sala Plena sobre la legalidad del Decreto No. 28 del 19 de marzo de 2020 *“por el cual se restringe transitoriamente la movilidad de personas para la contención del coronavirus (COVID-19) en el municipio de Bojacá, Cundinamarca”*, proferido por el Alcalde Municipal de Bojacá – Cundinamarca.

**I. ANTECEDENTES**

**1. DE LA SOLICITUD DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

El señor Alcalde del Municipio de Bojacá – Cundinamarca remitió a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca copia del Decreto No. 28 del 19 de marzo de 2020 *“por el cual se restringe transitoriamente la movilidad de personas para la contención del coronavirus (COVID-19) en el municipio de Bojacá, Cundinamarca”*, con el fin de realizar el control inmediato de legalidad sobre el mismo.

**2. ACTUACIÓN PROCESAL**

2.1. Previo reparto, en auto del 1º de abril de 2020 se avocó el conocimiento del control automático de legalidad de la referencia y se dispuso: i) notificar y correr traslado al Alcalde del municipio de Bojacá – Cundinamarca del contenido de la decisión; ii) la fijación de un aviso en la página Web de la Rama Judicial sobre la existencia del proceso; iii) invitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Salud y de Protección Social, Gobernación de Cundinamarca y a la Personería Municipal de Bojacá para emitir concepto; y iv) notificar a la Agente del Ministerio Público.

2.2. Por Secretaría de la Sección Primera, mediante correo electrónico del 2 de abril de 2020 se realizaron las notificaciones previstas en el auto de 1º de abril de 2020.

2.3. El 3 de abril de 2020 la Secretaría de la Sección efectuó las invitaciones a las que se refiere el auto que avoca conocimiento del asunto, dirigidas al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Gobernación de Cundinamarca y a la Personería municipal de Bojacá.

2.4. La Secretaría fijó el aviso al que se refiere el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el día 3 de abril de 2020 y se desfijó el 23 de abril de la misma anualidad.

2.5. Vencidos los términos de traslado y de fijación, no obran intervenciones en el proceso.

2.6. Mediante auto del 5 de mayo de 2020 el Despacho ponente resolvió: i) sin pruebas a decretar declarar agotada la etapa probatoria; y ii) correr traslado a la Agente del Ministerio Público designada ante esta Corporación para que

dentro del término de los diez (10) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, proceda a rendir el concepto

2.7. El proyecto fue registrado el día 7 de julio de 2020 en la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

### **3. INTERVENCIONES**

La Alcaldía del municipio de Bojacá, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud y de Protección Social, la Gobernación de Cundinamarca y a la Personería Municipal de Bojacá no se pronunciaron en el presente asunto. Tampoco obran en el proceso intervenciones de la ciudadanía.

### **4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La señora Procuradora 134 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá emitió concepto en el presente asunto considerando:

4.1. Las medidas adoptadas por el Alcalde del municipio de Bojacá – Cundinamarca, no tienen la naturaleza de ser desarrollo del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, ni de alguno de los decretos legislativos expedidos en consideración al Estado de Excepción.

4.2. El Decreto objeto de estudio corresponde al ejercicio de la competencia de policía que le otorga al alcalde de manera directa la Constitución y la Ley para actuar en caso de situaciones extraordinarias, como por ejemplo aquellas en que se amenacen o ponga en riesgo la salubridad pública.

4.3. Con fundamento en lo expuesto, la señora Agente del Ministerio Público solicita declarar improcedente el medio de control de legalidad respecto del

Decreto No. 028 del 19 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Bojacá.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA**

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general dictados en ejercicio de la función administrativa por las entidades y autoridades públicas departamentales o municipales, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 136, 154 numeral 14 y 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

### **2. PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde a esta Corporación determinar si el Decreto No. 28 del 19 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Bojacá – Cundinamarca, cumple con los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad de que tratan el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, y en caso afirmativo deberá resolverse si el Decreto objeto de estudio es acorde al ordenamiento jurídico.

### **3. SOBRE LA PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

3.1. Procede la Sala Plena a resolver el caso concreto planteado teniendo en cuenta los siguientes aspectos: i) contexto circunstancial del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional; ii) marco legal y jurisprudencial del control inmediato de legalidad; y iii) análisis de procedencia del control inmediato de legalidad en el caso concreto.

### **3.1. Contexto circunstancial del del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica**

3.1.1. La Organización Mundial de la Salud -OMS- el 6 de enero de 2020 declaró el virus COVID 19 como emergencia de salud pública de importancia internacional, motivo por el cual el 9 de marzo de 2020 solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y la propagación del virus.

3.1.2. El 11 de marzo de 2020 la OMS, declaró el brote de la enfermedad por coronavirus – COVID 19 como una pandemia por la velocidad de su transmisión y escala de propagación, e instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo.

3.1.3. El Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución Nos. 0000380 del 10 de marzo de 2020 adoptó medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

3.1.4. En Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministro de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria, por causa del CORONAVIRUS- COVID 19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó una serie de medidas para prevenir y controlar su propagación y mitigar sus efectos, de conformidad con el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015.

3.1.5. El Gobierno Nacional en uso de facultades extraordinarias y en aras de proteger a la población y conjurar la crisis de salud pública, expidió el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 *“por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”* y facultó la adopción de otras medidas mediante la expedición de otros decretos legislativos.

## **3.2. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL MEDIO DE CONTROL DE LEGALIDAD**

3.2.1. La Ley 137 de 1994 en su artículo 20 prevé:

*“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”.*

3.2.2. De manera similar el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) establece:

*“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.*

3.2.3. Estas normas deben interpretarse de forma concordante con la competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca prevista en el artículo 151 del mismo Estatuto, la cual prescribe:

*“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

*(...)*

*14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren*

*dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.*

3.2.4. Conforme a lo anterior, el control inmediato de legalidad es procedente siempre que los actos administrativos: a) sean de carácter general; b) hayan sido dictados en ejercicio de la función administrativa; c) hayan sido dictados en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

3.2.4.1. Entiéndase por “decretos legislativos”, en los términos del inciso 1º del artículo 214 de la Constitución Política, aquellos proferidos con ocasión de un estado de excepción, que satisfacen los siguientes requisitos: i) el de validez, según el cual el decreto debe llevar la firma del Presidente de la República y de todos sus ministros; y ii) el de conexidad, en tanto que el decreto debe corresponder a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.

3.2.5. El conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca respecto del control inmediato de legalidad se sustenta en que los actos hayan sido expedidos por entidades territoriales.

3.2.6. El H. Consejo de Estado, respecto de las características del control inmediato de legalidad, en jurisprudencia reciente consideró:

*“Al respecto esta Corporación en diferentes oportunidades y en cuanto a las características del control inmediato de legalidad ha dicho:*

*(i) Tiene carácter jurisdiccional, ya que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, y por tanto la decisión se toma en una sentencia.*

*(ii) El estudio que se hace es integral. Los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico” y el análisis abarca “la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”.*

*(iii) Es autónomo porque la revisión se puede hacer antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. En este punto se precisa que si la Corte Constitucional se ha pronunciado previamente deben acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad, “pero sin que suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo”.*

*(iv) El control es automático e inmediato como consecuencia de la obligación de las autoridades de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.*

*(v) Es oficioso, si la entidad no envía el acto a la jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”;*

*(vi) La sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es solo en relación con las normas que se estudian en la providencia y en consecuencia es posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos a través del medio de control de nulidad.*

*Frente al estudio que debe hacerse, se ha indicado:*

*(...) La Sala Plena, de tiempo atrás, ha venido sosteniendo que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad) con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento”.*

*De acuerdo con lo anterior, se debe hacer un control integral, esto es tanto formal como material.*

*En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es: (i) que sea proferido por una autoridad del orden nacional, (ii) que sean medidas de carácter general, (iii) dictadas en ejercicio de funciones administrativas y (iv) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.*

*En cuanto al control material, esta Corporación también ha dicho:*



*“(...) El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional.*

*Examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.*

*La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.*

*No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percatara de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.*

*En otras palabras, si la Sala se percatara de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.*

*Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos,*

*por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia”.*

*Así, en el estudio de fondo debe analizarse la conexidad del acto con las normas que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, su conformidad con las disposiciones que le sirvieron de fundamento y de manera concreta debe establecerse la realidad de los motivos, la adecuación de los fines y la proporcionalidad de las medidas”<sup>1</sup>.*

3.2.6.1. Del análisis de la sentencia citada, se concluye del control inmediato de legalidad lo siguiente:

- i) Es de carácter jurisdiccional, puesto que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, y por tanto la decisión se adopta en una sentencia.
  
- ii) El estudio es integral, dado que los actos deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico, con lo cual el análisis abarca la revisión de aspectos como:
  - a) la competencia para expedirlo, b) el cumplimiento de los requisitos de forma y fondo; c) la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación; d) el carácter transitorio de las medidas y su proporcionalidad; e) la conformidad del acto con el ordenamiento jurídico.
  
- iii) Es autónomo, dado que la revisión puede hacerse con antelación a que la H. Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. No obstante, en caso que la H. Corte Constitucional declare la inexecuibilidad del decreto legislativo desarrollado por el acto administrativo decidido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión pierde fuerza ejecutoria.
  
- iv) El control es automático e inmediato como consecuencia de la obligación de las autoridades de remitir el acto administrativo a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.

---

<sup>1</sup> MORENO RUBIO, Carlos Enrique (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 6. Sentencia del 25 de junio de 2020.

v) Es oficio, en tanto que si la entidad no envía el acto a la jurisdicción, el juez competente está facultado para asumir el conocimiento del acto administrativo de forma oficiosa, o incluso como resultado del ejercicio del derecho de petición formulado ante él por cualquier persona.

vi) La sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, motivo por el cual cualquier ciudadano posteriormente puede cuestionar la legalidad de los actos administrativos a través del medio de control de nulidad.

3.2.6.2. En particular, respecto del estudio que se debe efectuar en sede del control inmediato de legalidad, el H. Consejo de Estado en la sentencia citada precisó que el análisis involucra un control integral respecto de parámetros formales y materiales, así:

i) En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es: a) que sea proferido por una autoridad del orden nacional, (b) que sean medidas de carácter general, c) que las medidas sean dictadas en ejercicio de funciones administrativas y d) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

ii) Por otra parte en el control material se debe valorar la conexidad del acto con las normas que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, su conformidad con las disposiciones que le sirvieron de fundamenta y de manera concreta la realidad de los motivos, la adecuación de los fines y la proporcionalidad de las medidas.

3.2.7. A lo anterior debe agregarse la postura de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que en ponencia de la Magistrada Dra. Patricia Salamanca Gallo fundamentó:

*“Así las cosas, a efectos de que proceda el control de legalidad se deben cumplir los siguientes presupuestos procesales:*

*3.1. Que se trate de un acto de contenido general:*

*El Consejo de Estado ha resaltado que el control automático de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 sólo puede adelantarse respecto a “medidas de carácter general”. En reciente pronunciamiento, precisó que no podrán ser objeto de control aquellos actos “cuyos efectos jurídicos directos no trascienden al exterior de la administración, ni sobre derechos o situaciones de la ciudadanía en general; su incidencia se proyecta exclusivamente a la esfera interna de la administración y a un asunto preciso (...).”*

*3.2. Que se expida en ejercicio de la Función Administrativa*

*La noción general de función administrativa, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, comprende la “actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones”.*

*3.3. Que tenga como finalidad desarrollar decretos legislativos*

*El objeto del control de legalidad se restringe al análisis de medidas adoptadas en desarrollo de Decretos Legislativos, por ello no es procedente asumir por este medio el estudio de actos administrativos expedidos en virtud de facultades propias de la Administración, como quiera que la ley establece las competencias y los mecanismos para controvertirlas, sin que el mecanismo excepcional pueda ser utilizado para sustituirlos.*

***A fin de establecer los asuntos susceptibles de ser avocados a través de procedimiento de control inmediato de legalidad se puede acudir a dos criterios:***

***➤ Criterio formal: Cuando el acto administrativo a estudiar manifiesta que se fundamenta en un Decreto Legislativo.***

***➤ Criterio material: Cuando no tiene relevancia el fundamento que señale el acto administrativo, sino la materia que éste desarrolla y su conexidad con los Decretos Legislativos”<sup>2</sup> (negrilla fuera del texto).***

3.2.7.1. De la sentencia se extrae, además de los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad analizados con antelación, que respecto al requisito de control formal consistente en que los actos administrativos hayan sido dictados en desarrollo de decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, se deben valorar dos criterios, el primero de naturaleza formal respecto del cual

---

<sup>2</sup> SALAMANCA GALLO, Patricia (M.P) (Dra.). Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena. Sentencia del 30 de junio de 2020. Radicación No. 25000-2315000-2020-00313-00.

debe revisarse en el acto objeto de estudio la manifestación de su fundamento en un decreto legislativo, y el segundo, la verificación respecto a si la materia desarrollada en el acto objeto de estudio tiene conexidad con el decreto legislativo.

3.2.8. El fundamento de conexidad en el “criterio material”, expuesto por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la ponencia de la Magistrada Dra. Patricia Salamanca Gallo, implica que se evidencie que las medidas adoptadas por las entidades territoriales en los actos administrativos, se deban a las facultades excepcionales adquiridas en virtud de los decretos legislativos que sustentan el marco jurídico del estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional, y no de las potestades ordinarias respecto de las cuales la autoridad se encuentra investida, v.gr. las facultades de los alcaldes en su condición de primera autoridad de policía en el municipio. En ese orden, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con ponencia del Magistrado Dr. Fredy Hernán Ibarra Martínez, advirtió:

*“Por consiguiente, es perfectamente claro que las medidas contenidas en el Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 fueron expedidas por el alcalde municipal de Gama en ejercicio de expresas facultades propias de policía con el propósito específico de preservar y asegurar el orden público en el territorio de su jurisdicción en cuanto tiene que ver con las condiciones de salubridad pública que, en los términos de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1801 de 2016 es uno de los cuatro factores o elementos que lo componen, todo en ello en armonía con lo definido sobre esa materia por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, atribuciones que por motivo de la declaración del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica no fueron objeto de derogación ni de suspensión, como tampoco son incompatibles por cuanto para el momento de expedición del Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 por el alcalde municipal de Gama tan solo se había proferido el Decreto 417 que declaró dicho estado de excepción, cuya parte dispositiva tan solo se limitó a hacer tal declaración, nada más.*

*En ese sentido es especialmente relevante precisar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 es atribución del alcalde, en la condición de primera autoridad de policía en el municipio, “conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador”, y en ese marco en*

los artículos 14 y 202 del mencionado código se le asignan unas expresas y precisas facultades.

4) *En ese ámbito de motivación es determinante para este caso advertir y destacar que en modo alguno y en ninguna parte del texto del acto el alcalde municipal de Gama refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 -en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política- “el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario a partir de la publicación de dicho decreto”, cuya causa fue la situación de pandemia global del Covid-19 que hizo presencia en el territorio colombiano, por cuanto para ese momento aquellos aún no habían sido emitidos, punto este sobre el cual es especialmente relevante precisar que fue con posterioridad a la fecha de expedición del Decreto 021 de 17 de marzo de 2020 por el alcalde municipal de Gama que el Gobierno Nacional dictó un conjunto de decretos legislativos para dotar tanto a la administración nacional como a los alcaldes municipales y gobernadores departamentales de variadas, extraordinarias y especiales atribuciones para instrumentar y fortalecer la acción administrativa dirigida a afrontar de una manera más eficaz y eficiente la situación de emergencia sanitaria desatada por la pandemia del denominado Covid-19, por lo tanto es totalmente evidente que, como para el día 17 de marzo de 2020 aún no se habían expedido tales decretos legislativos, por sustracción de materia la base normativa de competencias ejercidas por el alcalde de Gama sean como consecuencia del desarrollo de los decretos legislativos en que aluden su fundamento, y no de otras potestades ordinarias que les asiste que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.*

*Es más, en el ya explicado marco de regulación constitucional y legal existente sobre la materia las medidas adoptadas por el ejecutivo municipal en el Decreto 021 de 17 de marzo de 2020 bien podían haber sido expedidas sin que se hubiese decretado el mencionado estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional”<sup>3</sup>.*

3.2.9. De la sentencia citada de la Sala Plena se destaca lo siguiente:

i) El requisito formal consistente en que el acto administrativo desarrolle un decreto legislativo a su vez proferido en el marco de un Estado de Excepción, no se limita a validar que las medidas de la entidad territorial se hayan adoptado con posterioridad a la declaratoria del mismo.

---

<sup>3</sup> IBARRA MARTÍNEZ, Fredy (M.P.) (Dr.). Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena. Sentencia del 1º de junio de 2020. Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-00458-00.

ii) En el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dictaminado por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 417 de 2020, no fueron suspendidas ni derogadas las facultades de policía de los alcaldes municipales, previstos en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

iii) Las facultades de los alcaldes como primera autoridad del municipio no son incompatibles con la declaratoria del estado de excepción por parte del Gobierno Nacional en el Decreto No. 417 de 2020.

iv) Por tanto es plenamente válido que aun en vigencia del estado de excepción los alcaldes ejerzan sus funciones de policía, sin que ello implique que están desarrollando decretos legislativos que se dicten en virtud de dicha declaratoria por parte del Gobierno Nacional.

iv) Así, es deber de esta Colegiatura en sede del control inmediato de legalidad, el determinar que la base normativa para la adopción de las medidas en el acto administrativo objeto de estudio, corresponda precisamente a las que sean dispuestas en los decretos legislativos sobre los cuales el acto aluda su fundamentación, y no de otras potestades ordinarias que le asistan.

v) En consecuencia, ante la posible concurrencia entre las facultades ordinarias y las excepcionales con las que cuenten los alcaldes municipales, esta Corporación deberá indagarse si las decisiones materia del acto administrativo que se analice, necesariamente requerían para su expedición de las potestades contenidas en los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en el marco de la declaratoria del estado de excepción, o si por el contrario son ejercidas con fundamento en las potestades ordinarias, sin necesidad de recurrir a alguna facultad excepcional.

### **3.3. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD EN EL CASO CONCRETO**

3.3.1. El Decreto No. 28 del 19 de marzo de 2020 *“por el cual se restringe transitoriamente la movilidad de personas para la contención del coronavirus (COVID-19) en el municipio de Bojacá, Cundinamarca”*, proferido por el Alcalde Municipal de Bojacá – Cundinamarca, objeto del presente control inmediato de legalidad, prescribe:

**“DECRETO No 028  
(19 de marzo de 2020)**

**POR EL CUAL SE RESTRINGE TRANSITORIAMENTE LA  
MOVILIDAD DE PERSONAS  
PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONA VIRUS (COVID-19) EN EL  
MUNICIPIO DE  
BOJACA, CUNDINAMARCA**

*EL ALCALDE DE BOJACA CUNDINAMARCA, En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 303 y el numeral 2o del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), y*

**CONSIDERANDO:**

*Que es de público conocimiento la existencia, implicaciones y riesgos que para la salud y vida humana conlleva el coronavirus (Coronavirus Disease 2019 - COVID-19).*

*Que como medida preventiva y en reacción a la declaratoria de pandemia del Coronavirus (Covid19) realizada por la OMS, así como la de emergencia sanitaria realizada mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 por el Ministro de Salud y protección Social, mediante Decreto 137 del 12 de marzo de 2020, se declaró la alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca.*

*Que mediante Decreto 140 del 16 de marzo de 2020, se declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca, acto administrativo en el cual se impartieron instrucciones para el manejo de la misma.*

*Que mediante Decreto 026 del 17 de marzo de 2020, se declaró la calamidad pública en el Municipio de Bojacá y se adoptaron las medidas policivas de consumo de bebidas alcohólicas en establecimientos de comercio, así como la suspensión de reuniones y otros eventos en los cuales participen más de cincuenta (50) personas*



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

*Que los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), reglamentan el poder extraordinario de policía con que cuentan los Gobernadores en los siguientes términos: “[...] ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD,*

*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 POLICIA 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: (...) 5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados. [...]"*

*Que el Distrito Capital tiene planteado realizar un simulacro en virtud del cual se restringirá la movilidad de los habitantes y residentes de la ciudad a partir de las cero horas (0:00 a.m.) del viernes 20 de marzo de 2020, hasta las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (11:59 p.m.) del lunes 23 de marzo de 2020.*

*Que el periodo de restricción coincide con un puente festivo, el cual habitualmente es utilizado por los habitantes de la Ciudad de Bogotá D.C. para desplazarse a municipios de Cundinamarca a fin de aprovechar esos días de descanso.*

*Que existiendo casos confirmados de Coronavirus (Covid-19) en el Departamento y en el Distrito Capital y ante el riesgo eventual de la*

*presencia de más casos, se deben adoptar medidas que eviten el riesgo de propagación del virus.*

*En mérito de lo expuesto,*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** *Restringir la movilidad de los habitantes, residentes y visitantes que se encuentren en jurisdicción del Municipio de Bojaca, Cundinamarca, en el sentido de limitar su libre circulación durante el periodo comprendido entre las cero horas (00:00) del viernes 20 de marzo de 2020, hasta las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (23:59) del lunes 23 de marzo de 2020.*

**PARÁGRAFO:** *Quedan exceptuados de la aplicación de la presente medida:*

- a. Menores de edad que deban asistir a citas médicas, exámenes, controles médicos, terapias, urgencias médicas y en general cualquier situación encaminada a garantizar la protección de sus derechos fundamentales.*
- b. Servidores públicos y personal cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la preservación del orden público, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental, municipal y similar.*
- c. Toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud.*
- d. Los trabajadores de farmacias, debidamente certificados por su empleador.*
- e. Trabajadores y vehículos dedicados a la adquisición, producción, transporte y abastecimiento de alimentos, productos farmacéuticos y productos de primera necesidad, esto incluye el almacenamiento y distribución para venta al público.*
- f. Miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del pueblo, Cuerpo de Bomberos, Rama Judicial, organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación.*
- g. Personal adscrito a empresas de vigilancia y seguridad privada.*
- h. Personal de atención de emergencia médica y domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.*
- i. Distribuidores de medios de comunicación y periodistas debidamente acreditados.*
- j. Movilización de enfermos, pacientes y personal sanitario (médicos, enfermeros, personal administrativo de clínicas y hospitales), encargados de la, distribución de medicamentos a domicilio, gases medicinales y servicios funerarios.*
- k. Movilización de mascotas por emergencia veterinaria.*
- l, y que se desplacen al interior del Municipio.*
- m. Vehículos que presten el servicio de transporte público intermunicipal, limitándose al transporte de personas exceptuadas en el presente decreto.*
- n. Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte, los conductores, el personal administrativo y viajeros del servicio de transporte intermunicipal, debidamente acreditados.*
- o. Personal de las empresas concesionarias o prestadoras de servicios públicos en el Municipio, debidamente acreditados y que se encuentren en desarrollo de su labor en este horario,*
- p. Todo tipo de carga y material necesario para garantizar la continuidad en la operación de los servicios públicos asociados al sector energético e hidrocarburoífero,*
- q. Están autorizados para su movilización, vehículos de transporte de carga de animales vivos, víveres, de alimentos y bebidas, bienes perecederos, productos de aseo y*

*suministros médicos, el transporte de productos agrícolas, materia prima e insumos para la producción industrial y agropecuaria. r. Se autoriza el tránsito de vehículos particulares únicamente en casos de emergencia.*

**ARTÍCULO SEGUNDO.** *A las niñas, niños y adolescentes que se encuentren sin la compañía de sus padres o la(s) persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el toque de queda determinado en el numeral lo del artículo primero del presente Decreto, les serán aplicados los procedimientos establecidos en el Código de la Infancia y la Adolescencia.*

**ARTÍCULO TERCERO.** *Las anteriores medidas constituyen orden de policía y su incumplimiento dará lugar a las medidas correctivas contempladas en el párrafo 2o del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016,*

**ARTICULO CUARTO.** *Suspender términos de todos los procesos que la entidad tiene en desarrollo*

**ARTICULO QUINTO.** *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.*

**PUBUQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE**

**JHON ALBERTO MOLINA MORA**  
*Alcalde"*

3.3.2. De la revisión de los requisitos de procedencia (control formal) en el marco del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), y con fundamento en el marco legal y jurisprudencial que antecede, la Sala Plena observa lo siguiente:

3.3.2.1. El Decreto No. 28 del 2020 fue proferido por una entidad territorial, como lo es el municipio de Bojacá por intermedio del Alcalde Municipal.

3.3.2.2. Es un acto administrativo general, cuyos efectos resultan aplicables a todos los habitantes, residentes y visitantes del municipio de Bojacá – Cundinamarca, al tratarse de medidas por las cuales se restringe su movilidad durante el periodo comprendido entre las cero horas (00:00) del viernes 20 de marzo de 2020, hasta las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (23:59) del lunes 23 de marzo de 2020.

3.3.2.3. El Alcalde Municipal de Bojacá expidió el Decreto No. 28 de 2020 en desarrollo de las siguientes facultades constitucionales y legales:

i) Constitución Política, artículo 2º, inciso 2º el cual disponen:

*(...)*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.*

ii) Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), artículos 14 y 202 numeral 5º, que prescriben:

*“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:  
(...)*

*5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados”.*

3.3.2.4. El acto administrativo objeto de estudio no cumple con el requisito de procedibilidad del control inmediato de legalidad que exige que las medidas dictadas sean en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, puesto que no satisface los criterios material y formal aludidos en la sentencia de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca previamente citada<sup>4</sup>.

3.3.2.4.1. En efecto, se tiene que en el Decreto No. 28 de 2020 no satisface el *criterio formal*, toda vez que no menciona un decreto legislativo que fundamente las medidas a adoptar en el municipio, en este caso los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional de conformidad con la facultar atribuida en el Decreto No. 417 de 2020 *“por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*.

3.3.2.4.2. En cuanto al *criterio material*, se tiene que el acto administrativo que se analiza tampoco tiene una conexidad con los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en el marco del declarado Estado de Excepción, puesto que las medidas adoptadas por el Alcalde del municipio de Bojacá – Cundinamarca en el Decreto No. 28 de 2020, son ejercidas exclusivamente conforme a las facultades de policía previstas en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, normas que le otorgan competencias extraordinarias ante situaciones de emergencia y calamidad, particularmente la de *“ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados”*.

3.3.2.4.3. Así, para la expedición del Decreto No. 28 de 2020, el Alcalde del municipio de Bojacá – Cundinamarca no requería de ninguna atribución excepcional otorgada por el Gobierno Nacional a través de un decreto legislativo

---

<sup>4</sup> SALAMANCA GALLO, Patricia (M.P) (Dra.). Óp. cit.

proferido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, puesto que para la adopción de las medidas de restricción de movilidad para contener la propagación del virus COVID-19, era suficiente con ejercer las potestades ordinarias previstas en el ordenamiento jurídico, como lo son las facultades de policía aludidas en precedencia.

3.3.2.4.4. Aun cuando el Decreto No. 28 del 19 de marzo de 2020 es posterior a la declaratoria del Estado de Excepción por parte del Gobierno Nacional en el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, esto ni implica que el acto administrativo haya sido proferido en desarrollo de un decreto legislativo dictado en el marco de tal Estado de Excepción, de conformidad con los argumentos expuestos.

3.3.3. En consecuencia, la Sala Plena declarará improcedente el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 28 del 19 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Bojacá – Cundinamarca.

4. Según decisión adoptada por la Sala Plena Extraordinaria de este Tribunal, realizada los días 30 y 31 de marzo del año en curso, esta sentencia será suscrita únicamente por el magistrado ponente y por la señora Presidenta de la Corporación.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLÁRASE** improcedente el ejercicio del control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 28 del 19 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Bojacá – Cundinamarca.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** esta decisión al señor Alcalde del municipio de


Bojacá – Cundinamarca, a la señora Agente Delegada del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a las direcciones de correo electrónico previstas para notificaciones judiciales.

**TERCERO: PUBLÍQUESE** esta sentencia en la página Web de la Rama Judicial.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado y discutido en sesión de la fecha. Acta No. ( )

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

  
**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca