

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

Bogotá D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil veinte (2020).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**EXPEDIENTE:** No. 25000231500020200247200  
**OBJETO DE CONTROL:** DECRETO 054 DE 2020  
**AUTORIDAD:** MUNICIPIO DE APULO-  
CUNDINAMARCA

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

---

**Asunto: NO AVOCA**

**I. ANTECEDENTES**

1. El Alcalde Municipal de Apulo- Cundinamarca, expidió el Decreto No. 054 del 16 de julio de 2020 *“por el cual se implementan medidas, prohibiciones y restricciones transitorias para garantizar el orden público durante el aislamiento preventivo obligatorio en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, en el Municipio de Apulo – Cundinamarca, se adoptan medidas administrativas y se dictan otras disposiciones”*.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : MUNICIPIO DE APULO- CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200247200  
OBJETO DE CONTROL : DECRETO No. 0054 DE 2020

2. El Decreto No. 054 del 16 de julio de 2020 fue expedido en uso de facultades legales y constitucionales y con posterioridad a los Decretos No. 417 del 17 de marzo de 2020 y No. 637 del 6 de mayo de 2020 del Gobierno Nacional *“por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”* y los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 539 del 13 de abril de 2020, 636 del 6 de mayo de 2020, 689 del 22 de mayo de 2020 y 990 del 9 de julio de 2020.
3. Copia del Decreto No. 054 del 16 de julio de 2020 de 2020 expedido por el Municipio de Apulo -Cundinamarca fue remitido al buzón electrónico de la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
4. El 21 de julio de 2020 la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca realizó el reparto del asunto, correspondiéndole a la Magistrada Sustanciadora. En correo electrónico de la misma fecha dirigido al buzón del Despacho ponente, el señor Secretario General informó del reparto efectuado.
5. El trámite del presente proceso se realizará por el momento a través de medios electrónicos en aplicación al artículo 186 del CPACA, y atendiendo lo dispuesto en los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526 de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : MUNICIPIO DE APULO- CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200247200  
OBJETO DE CONTROL : DECRETO No. 0054 DE 2020

6. El control inmediato de legalidad que debe adelantar esta Colegiatura de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y de los artículos 135 y 151 numeral 14 del CPACA está exceptuados de la suspensión de términos judicial dictaminados en los acuerdos citados en presencia y de conformidad con los Decretos PCSJA20-11539 de 2020, PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, artículo 4° del PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 y PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020.

## II. CONSIDERACIONES

El Despacho adoptará la decisión que en derecho corresponda de conformidad con las siguientes consideraciones:

### 1. COMPETENCIA

De conformidad con lo decidido en la Sala Plena Virtual del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, llevada a cabo el 31 de marzo de 2020, el Despacho Ponente es competente para decidir no avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad respecto de los decretos que no cumplan con los requisitos de procedibilidad previstos en el artículo 20 de la Ley 134 de 1994 y en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

### 2. DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

2.1. El control inmediato de legalidad se encuentra previsto en el artículo 20 de la Ley 134 de 1994 que prevé:

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : MUNICIPIO DE APULO- CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200247200  
OBJETO DE CONTROL : DECRETO No. 0054 DE 2020

*“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”.*

Así mismo, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), prescribe:

*“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 Decreto 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”.*

En virtud de las normas citadas, 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 se trata de autoridades nacionales, de Decreto con las reglas de competencia establecidas en el mismo Estatuto.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : MUNICIPIO DE APULO- CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200247200  
OBJETO DE CONTROL : DECRETO No. 0054 DE 2020

Para tales efectos, las autoridades competentes que profieran los actos administrativos, deberán remitirlos a la autoridad judicial competente 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.

2.2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente en única instancia para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general, en los términos del numeral 14 del artículo 151 del CPACA que establece:

*“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”.*

2.3. De los artículos citados se observa como reglas de procedencia y de competencia que facultan al Tribunal Administrativo de Cundinamarca a conocer en única instancia del proceso de control inmediato de legalidad, las siguientes: a) que se trate de un acto administrativo de carácter general; b) que el acto administrativo haya sido proferido por autoridades departamentales y municipales localizadas en el circuito judicial de Cundinamarca; c) que los actos administrativos objeto de control hayan sido proferidos en ejercicio de la función administrativa; d) que los actos hayan sido

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : MUNICIPIO DE APULO- CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200247200  
OBJETO DE CONTROL : DECRETO No. 0054 DE 2020

expedidos durante los Estados de Excepción; y e) que los actos se emitan como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

2.4 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.***

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : MUNICIPIO DE APULO- CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200247200  
OBJETO DE CONTROL : DECRETO No. 0054 DE 2020

➤ **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>1</sup> (negrilla fuera del texto).

2.5 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 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.

2.6 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.

### 3. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

---

<sup>1</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.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : MUNICIPIO DE APULO- CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200247200  
OBJETO DE CONTROL : DECRETO No. 0054 DE 2020

3.1. 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, el Despacho observa lo siguiente:

- El Decreto No. 054 del 16 de julio de 2020 fue proferido por una entidad territorial, como lo es el municipio de Apulo por intermedio del Alcalde Municipal.
- Es un acto administrativo general, cuyos efectos resultan aplicables a todos los habitantes, residentes y visitantes del municipio de Apulo – Cundinamarca, al tratarse de i) la adopción las medidas establecidas por el Gobierno Nacional, mediante Decreto 990 del 09 de junio de 2020, *“por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID19, y el mantenimiento del orden público”*, ii) la restricción de la circulación de personas y vehículos para determinados casos o actividades, iii) el uso obligatorio de tapabocas para todas las personas cuando estén fuera de su domicilio independientemente a la actividad o labor a la que salgan, iv) la adopción como medida transitoria de policía, para fijar los horarios del comercio y en especial de la ciudadanía en general (pico y cédula), v) la permisión del desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre, vi) la permisión para la circulación de los domiciliarios todos los días, vii) el toque de queda, viii) la ley seca, ix) las actividades permitidas y no

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : MUNICIPIO DE APULO- CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200247200  
OBJETO DE CONTROL : DECRETO No. 0054 DE 2020

permitidas. Así mismo, estableció sanciones de tipo pecuniario y penal ante la inobservancia o violación de las medidas preventivas.

- El artículo décimo tercero del Decreto 054 dispuso la derogatoria de los **Decretos Nos. 048 de 2020** *“por medio del cual se adoptan medidas impartidas por el gobierno nacional a los entes territoriales, generada por el covid-19 y la prevención de su contagio en la comunidad del municipio de Apulo”* y **No. 051 de 2020** *“por medio del cual se modifica y prorroga el Decreto Municipal 048 del 11 de junio de 2020 “por medio del cual se adoptan medidas impartidas por el gobierno nacional a los entes territoriales, generada por el covid-19 y la prevención de su contagio en la comunidad del municipio de Apulo”*.
- El Alcalde Municipal de Apulo expidió el Decreto No. 054 del 16 de julio de 2020 en desarrollo de las siguientes facultades constitucionales y legales: i) numeral 2° del artículo 315 constitucional, ii) artículo 14, 198 y 202 de la Ley 1801 de 2016, iii) artículo 91 literal b) modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. Igualmente mencionó los Decretos del Gobierno Nacional Nos. 417 de 2020, 418 de 2020, 457 del 2020, 539 del 2020, 636 del 2020, 689 del 2020 y 990 del 2020.
- 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

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : MUNICIPIO DE APULO- CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200247200  
OBJETO DE CONTROL : DECRETO No. 0054 DE 2020

formal aludidos en la sentencia de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca previamente citada<sup>2</sup>.

- En efecto, se tiene que en el Decreto No. 054 de 2020 no satisface el *criterio formal*, toda vez que menciona como fundamento decretos ordinarios proferidos por el Gobierno Nacional que regulan el tema de orden público (418, 457, 636, 689 y 990 de 2020) y no decretos legislativos que sustenten las medidas que debía adoptar el municipio.
- El Decreto en estudio enunció los Decreto No. 417 de 2020 “*por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, el cual en sí mismo no regula ninguna materia en particular, sino que solo declara el estado de emergencia en el país.
- Frente al *criterio material*, se tiene que el acto administrativo menciona el decreto legislativo 539 de 2020, pero no lo desarrolló ni guarda conexidad alguna con éste y algún otro decreto legislativo proferidos por el Gobierno Nacional en el marco del Estado de Excepción declarado, en tanto que las medidas adoptadas por el Alcalde del municipio de Apulo– Cundinamarca, son ejercidas exclusivamente conforme a las facultades de policía previstas en los artículos 315 numeral 2 de la Constitución Política y 14, 198 y 202 de la Ley 1801 de 2016, normas que le otorgan al Alcalde como primera autoridad administrativa del municipio competencias extraordinarias ante situaciones de emergencia y calamidad, particularmente la de “*ordenar medidas restrictivas de la*

---

<sup>2</sup> SALAMANCA GALLO, Patricia (M.P) (Dra.). Óp. cit.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : MUNICIPIO DE APULO- CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200247200  
OBJETO DE CONTROL : DECRETO No. 0054 DE 2020

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

- Así, para la expedición del Decreto No. 054 de 2020, el Alcalde del municipio de Apulo – Cundinamarca no requería de ninguna facultad excepcional otorgada por el Gobierno Nacional a través de un decreto legislativo proferido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, puesto que para la adopción de las medidas de restricción de movilidad de las personas para contener la propagación del virus COVID-19, así como las demás medidas de restricción y prohibición para el mantenimiento del orden público durante el aislamiento preventivo obligatorio, resultaba suficiente ejercer las potestades ordinarias previstas en el ordenamiento jurídico, como lo son las facultades de policía mencionadas en precedencia.

3.2. Así las cosas, el acto administrativo en cuestión no cumple con los requisitos que justifican su procedencia y análisis por parte de esta Corporación en el marco del control inmediato de legalidad, como es que se profiera en desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los Estados de Excepción.

3.3 En ese orden, la revisión de legalidad del Decreto No. 054 del 16 de julio de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Apulo – Cundinamarca, no puede ser ejercida en el marco del medio de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA, motivo por el cual el Despacho no avocará el conocimiento del asunto.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : MUNICIPIO DE APULO- CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200247200  
OBJETO DE CONTROL : DECRETO No. 0054 DE 2020

3.4. De otra parte y teniendo en cuenta la derogatoria de los Decretos Nos. 048 de 2020 y 051 de 2020 contenida en el artículo décimo tercero del Decreto 054 de 2020, actos administrativos todos expedidos por el Alcalde de Apulo- Cundinamarca, deberá comunicarse la presente decisión a los Magistrados Dra. Carmen Amparo Ponce Delgado y al Dr. Luis Antonio Rodríguez Montaña, quienes tienen el conocimiento de los medios de control Nos. 2020-2324 (Decreto 048 del 11 de junio de 2020) y 2020-2471 (Decreto 051 del 6 de julio de 2020), respectivamente, para lo de su competencia.

3.5. Por disposición de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sesión virtual del 30 de marzo de 2020, las Secretarías de las Secciones y Subsecciones colaborarán con la Secretaría General para la notificación de las providencias, los avisos y las comunicaciones que se ordenen en el trámite de los procesos de control inmediato de legalidad. En consecuencia, las órdenes que se den en este auto se cumplirán a través de la Secretaría de la Sección Primera.

En mérito de lo expuesto, el **Despacho:**

## **RESUELVE**

**PRIMERO: NO AVOCAR** el conocimiento del control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, respecto del Decreto No. 054 del 16 de julio de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Apulo – Cundinamarca, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : MUNICIPIO DE APULO- CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200247200  
OBJETO DE CONTROL : DECRETO No. 0054 DE 2020

**SEGUNDO:** Por Secretaría de la Sección, **NOTIFÍQUESE** esta providencia por medios electrónicos o por el medio más expedito, al Alcalde Municipal de Apulo – Cundinamarca, y a la Agente de Ministerio Público designada ante esta Corporación, adjuntando copia del Decreto que pretendía ser objeto del presente control inmediato de legalidad.

**TERCERO: COMUNÍQUESE** esta decisión a los Magistrados Dra. Carmen Amparo Ponce Delgado y al Dr. Luis Antonio Rodríguez Montaña, quienes tienen el conocimiento de los medios de control Nos. 2020-2324 (Decreto 048 del 11 de junio de 2020) y 2020-2471 (Decreto 051 del 6 de julio de 2020), respectivamente, para lo de su competencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
**Magistrada**