

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá, D. C., tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020).

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

EXPEDIENTE: No. 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL: DECRETO 033 DE 2020
AUTORIDAD: ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ –
CUNDINAMARCA

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: FALLO EN ÚNICA INSTANCIA

Se pronuncia la Sala Plena sobre la legalidad del Decreto No. 033 del 19 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se restringe transitoriamente la movilidad de las personas para la contención del Coronavirus (Covid-19) en el Municipio de Viotá de Cundinamarca”*, proferido por el Alcalde del Municipio de Viotá – Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

1. DE LA SOLICITUD DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El señor Alcalde del Municipio de Viotá – Cundinamarca remitió a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca copia del Decreto No. 033 del 19 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se restringe transitoriamente la movilidad de las personas para la contención del Coronavirus (Covid-19) en el Municipio de Viotá de Cundinamarca”*, con el fin de realizar el control inmediato de legalidad sobre el mismo.

2. ACTUACIÓN PROCESAL

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 2

2.1. Previo reparto, en auto del 3 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 Viotá – 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 Viotá para emitir concepto; y iv) notificar a la Agente del Ministerio Público.

2.2. Por Secretaría de la Sección Primera, mediante correo electrónico del 6 de abril de 2020 se realizaron las notificaciones previstas en el auto de 1º de abril de 2020.

2.3. El 6 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 Viotá.

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 13 de abril de 2020 y se desfijó el 24 de abril de la misma anualidad.

2.5. El 6 de abril de 2020 el Alcalde Municipal de Viotá – Cundinamarca dio respuesta, mientras que las otras entidades invitadas a conceptuar guardaron silencio. No obran intervenciones de la ciudadanía.

2.6. Mediante auto del 4 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

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 3

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 15 de julio de 2020 en la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

3. INTERVENCIÓN ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ

El Alcalde del Municipio de Viotá, informa que los fundamentos de hecho y derecho que soportan la expedición del decreto 033 del 19 de marzo de 2020 por medio del cual se restringe transitoriamente la movilidad de las personas para la contención del coronavirus (Covid 19) en el Municipio de Viotá de Cundinamarca, fueron: (i) declaratoria de rueda de prensa del 11 de marzo de 2020 con intervención del Director General de la Organización Mundial de la Salud; (ii) declaración de emergencia sanitaria en Colombia del Presidente de la República el día 12 de marzo de 2020; (iii) decreto 137 del 1 de marzo de 2020 que declaró la alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca, adopción de medidas administrativas y recomendaciones para la contención de la pandemia; (iv) decreto 140 del 16 de marzo de 2020 que decretó la situación de calamidad pública en la jurisdicción en el Departamento de Cundinamarca; (v) decreto 153 del 19 de marzo de 2020 que restringió transitoriamente la movilidad en el Departamento de Cundinamarca para la contención del Covid 19, ordenando a los alcaldes que a partir de las 16:00, horas realizan actividades de socialización y pedagogía de las restricciones establecidas y la adopción de medidas para su efectivo cumplimiento; (vi) decreto 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

La emergencia sanitaria causada por el Covid 19, constituye un hecho de fuerza mayor, exterior, irresistible e imprevisible que implica el deber de la administración de adoptar medidas transitorias que garanticen las medidas de

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 4

seguridad de los servidores públicos, contratistas y colaboradores, la protección de los ciudadanos, así como el respeto por la seguridad jurídica, el acceso a la administración pública, el derecho a la defensa, contradicción y por ende el debido proceso de usuarios e interesados, que son parte en distintos procesos que se adelantan en la diferentes dependencias de la administración municipal, por lo que consideró pertinente suspender los términos en proceso contravencionales, coactivos y todos aquellos conexos a los mismos, adelantados por la diferentes secretarías de la administración.

Por las razones expuestas anteriormente y que se encuentran incluidas en la parte considerativa del decreto, el Alcalde estimó necesario restringir la movilidad de los habitantes, residentes y visitantes que se encuentren en jurisdicción del Municipio de Viotá, durante el periodo comprendido entre las cero (00:00) horas 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, estableciendo las restricciones a la medida que habían sido consideradas en el Decreto Departamental 153 de 2020.

4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La señora Procuradora 134 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá emitió concepto en el presente asunto considerando que el Decreto 033 de 2020 fue firmado por el Alcalde en ejercicio de atribuciones constitucionales y legales; aparece numerado, fechado, con especificación de las facultades que se ejercen, la orden de publicación y comunicación. Según su objeto se constituye en un acto administrativo de carácter general, proferido con competencia para ello.

Adicionalmente citó como fundamento jurídico las facultades conferidas por la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007, normas que regulan asuntos relacionados con la contratación pública y medidas de eficiencia y

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 5

transparencia en la misma, cita que a todas luces es errónea, pues no tienen ninguna pertinencia con el objeto del objeto del Decreto expedido.

En la parte motiva el Decreto 033 cita los Decretos Departamentales 137 del 12 de marzo de 2020, 147 del 18 de marzo de 2020 y 153 del 19 de marzo de 2020; la potestad para restringir la libre circulación de las personas se establece en la Ley 1801 de 2016 en los artículos 14 y 202, lo cual es expresión del poder de policía. Así las normas que constituyen el fundamento jurídico de las facultades ejercidas son de ley ordinaria, ninguna de ellas con naturaleza de decreto declarativo de estado de excepción.

Aclara que en ninguno de los apartes del Decreto en estudio hace referencia al Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 o alguno de los decretos legislativos expedidos con ocasión del estado de excepción declarado, pues el objeto del decreto consistió en declarar el toque de queda del 20 al 23 de marzo de 2020 para mitigar el riesgo de transmisión del Covid 19, con ciertas excepciones enlistadas, indicando el artículo 3 que las medidas constituían orden de policía y su incumplimiento daría lugar a la aplicación de medidas correctivas contempladas en el parágrafo 2 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, lo que demuestra congruencia con las facultades que tiene en materia de orden público y atribución como autoridad de policía para actuar en caso de situaciones extraordinarias, como cuando se amenace o ponga en riesgo la salubridad pública.

Con fundamento en lo expuesto, la señora Agente del Ministerio Público solicita declarar no procedente el medio de control de legalidad respecto del Decreto No.033 del 19 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Viotá.

II. CONSIDERACIONES

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 6

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. 033 del 19 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Viotá – 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.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 7

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*

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 8

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 136 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:

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 9

“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.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 10

(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”.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 11

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 percata 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

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 12

norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata 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”¹.

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

¹ 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.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 13

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 inexecutable 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.

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:

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 14

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

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 15

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***² (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 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

² 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 : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 16

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

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 17

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 constitucional³.

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.
- 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.

³ 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.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 18

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. 033 del 19 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se restringe transitoriamente la movilidad de las personas para la contención del*

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 19

Coronavirus (Covid-19) en el Municipio de Viotá de Cundinamarca”, proferido por el Alcalde Municipal de Viotá – Cundinamarca, objeto del presente control inmediato de legalidad, prescribe:



DECRETO No. 033 DE 2020

(19 de Marzo de 2020)

**POR MEDIO DEL CUAL SE RESTRINGE TRANSITORIAMENTE LA
MOVILIDAD DE PERSONAS PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS
(COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE VIOTA DE CUNDINAMARCA**

EL ALCALDE MUNICIPAL DE VIOTA CUNDINAMARCA

En desarrollo de sus facultades legales de la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007,

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 (Covid-19) 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 147 del 18 de marzo de 2020, 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, las cuales estarán vigentes hasta el 31 de marzo de 2020.

Que mediante Decreto 153 de 19 de marzo de 2020 la Gobernación de Cundinamarca restringió transitoriamente la movilidad de personas para la contención del coronavirus COVIG 19 en el Departamento Cundinamarca, ordenando en su artículo quinto a los alcaldes y demás autoridades de policía a partir de las 16 horas del 19 de marzo de 2020 realizar actividades de socialización y pedagogía de las restricciones establecidas en el presente Decreto, así como adoptar las medidas necesarias para su efectivo cumplimiento.

Que al tenor de lo dispuesto por el artículo 2º 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 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, simulacro que fue adoptado de igual manera por la Gobernación de Cundinamarca mediante el Decreto 153 de marzo 19 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 en el País se tienen confirmados 108 casos de COVID-19, de los cuales 42 se



Unidos Al Cambio
Calle 20 No.11 – 42 Piso 2 Parque Principal – Código Postal 252440
Teléfonos: (571)8349478 (571)8349011 Ext.111 Fax: (571) 8349850
www.viota-cundinamarca.gov.co – gobierno@viota-cundinamarca.gov.co

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 20



presentan en el Distrito Capital y 3 en la jurisdicción del Departamento de Cundinamarca, conforme información publicada en el sitio web del Ministerio de Salud y Protección Social e Instituto Nacional de Salud.

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 Viotá 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 personales 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. Personal operativo y administrativo aeroportuario, pilotos, tripulantes y viajeros que tengan vuelos de salida o llegada desde o a la ciudad de Bogotá, programados durante el periodo de la restricción, debidamente acreditados con el documento respectivo, tales como pasabordo físico o electrónico, tiquetes, etc., y que se desplacen desde o hacia los diferentes municipios de Cundinamarca.
- 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 Departamento, debidamente acreditados y que se encuentren en desarrollo de su labor en este horario.



Unidos Al Cambio
Calle 20 No.11 - 42 Piso 2 Parque Principal - Código Postal 252460
Teléfonos: (571)8349678 (571)8349011 Ext.111 Fax: (571) 8349850
www.viota-cundinamarca.gov.co - gobierno@viota-cundinamarca.gov.co

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 21



ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ
SECRETARÍA DE GOBIERNO Y
ASUNTOS ADMINISTRATIVOS
WILDER GÓMEZ OSORIO | ALCALDE 2020 - 2023
NIT: 890680142-3



Unidos Al Cambio

- p. Todo tipo de carga y material necesario para garantizar la continuidad en la operación de los servicios públicos asociados al sector energético e hidrocarburífero.
- q. Están autorizados para su movilización, vehículos de viveres, 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 1o del artículo primero del presente Decreto, les serán aplicados los procedimientos establecidos en el Código de la Infancia y la la Adolescencia.

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

ARTÍCULO CUARTO. Las autoridades de policía, deberán adoptar las medidas tendientes a dar efectivo cumplimiento a la restricción establecida en el presente Decreto.

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

NOTIFÍQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dada en Viotá, Cundinamarca Hoy diecinueve (19) de Marzo del año 2020.


WILDER GÓMEZ OSORIO
Alcalde Municipal

Proyecto: Helda Inés Carrillo Acosta /abogada externa *pac*
Diana Paola Pinzón Meneses/ Secretaria de Desarrollo Económico
Revisó: Alejandro Gualteros Ferrol/ Secretario Jurídico *AS*
Aprobó: Sandra Patricia Pefiuela/Secretaria de Gobierno y Asuntos Administrativo *df*



Unidos Al Cambio
Calle 20 No.11 - 42 Piso 2 Parque Principal - Código Postal 252660
Teléfonos: (571)8349678 (571)8349011 Ext.111 Fax: (571) 8349850
www.viota-cundinamarca.gov.co - gobierno@viota-cundinamarca.gov.co

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 22

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. 033 del 2020 fue proferido por una entidad territorial, como lo es el municipio de Viotá 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 en jurisdicción del municipio de Viotá – 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, estableciendo las excepciones aplicables, destacando que las medidas constituían orden de policía y su incumplimiento daría lugar a las sanciones establecidas en el artículo 35 parágrafo 2°.

3.3.2.3. El Alcalde Municipal de Viotá expidió el Decreto No. 033 de 2020 en desarrollo de las siguientes facultades constitucionales y legales:

i) Constitución Política, artículo 2°, inciso 2° 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), artículo 35 parágrafo 2°.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 23

3.3.2.4 De otra parte se fundamenta en los Decretos Departamentales Nos. 140 del 16 de marzo de 2020, 147 del 18 de marzo de 2020 y 153 del 19 de marzo de 2020.

Así mismo, invoca como facultades para la expedición del Decreto, la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, las cuales regulan lo relacionado con la contratación estatal, sin que puedan entenderse como sustento normativo para la expedición del citado decreto, ni regulan materias a fines a la emergencia, considerando errónea su cita en la parte motiva.

3.3.2.5. 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 citada⁴.

3.3.2.4.1. En efecto, se tiene que en el Decreto No. 033 del 19 de marzo 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 Viotá – Cundinamarca en el Decreto No. 033 de 2020, son ejercidas exclusivamente conforme a las facultades de policía previstas en los artículos

⁴ SALAMANCA GALLO, Patricia (M.P) (Dra.). Óp. cit.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 24

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. 033 de 2020, el Alcalde del municipio de Viotá – Cundinamarca no requería de ninguna atribución 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 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. Aún cuando el Decreto No. 033 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 no 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. 033 del 19 de marzo de 2020** proferido por el Alcalde del municipio de Viotá – 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.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VIOTÁ - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN : 25000231500020200054400
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 033 DE 2020

Pág. 25

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: DECLARAR QUE ES IMPROCEDENTE ejercer control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 033 del 19 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Viotá – Cundinamarca.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta decisión al señor Alcalde del municipio de Viotá – Cundinamarca y a la señora Agente Delegada del Ministerio Público, 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