

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

Bogotá, D. C., diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>EXPEDIENTE:</b>	<b>No. 25000-23-15-000-2020-00411-00</b>
<b>OBJETO DE CONTROL:</b>	<b>DECRETO NO. 41 de 2020</b>
<b>AUTORIDAD:</b>	<b>ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA CALERA – CUNDINAMARCA</b>

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

---

**ASUNTO: FALLO EN ÚNICA INSTANCIA**

Se pronuncia la Sala Plena sobre la legalidad del Decreto No. 41 del 23 de marzo de 2020 *“por el cual se amplía la restricción transitoria de la movilidad de personas y se ordena aislamiento preventivo obligatorio para la contención de la pandemia coronavirus (COVID-19) en el municipio de La Calera y se dictan otras disposiciones”*, proferido por el Alcalde Municipal de La Calera – Cundinamarca.

**I. ANTECEDENTES**

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

El señor Alcalde del Municipio de La Calera – Cundinamarca remitió a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca copia del Decreto No. 41 del 23 de marzo de 2020 *“por el cual se amplía la restricción transitoria de la movilidad de personas y se ordena aislamiento preventivo obligatorio para la contención de la pandemia coronavirus (COVID-19) en el municipio de La Calera y se dictan otras disposiciones”*, con el fin de realizar el control inmediato de legalidad sobre el mismo.

## **2. ACTUACIÓN PROCESAL**

2.1. Previo reparto, en auto del 2 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 La Calera – 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 La Calera 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 2 de abril de 2020.

2.3. En la misma fecha 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 La Calera.

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. Dentro del término de fijación se pronunciaron en escritos radicados al buzón electrónico de la Secretaría de la Sección Primera, los siguientes: i) la Alcaldía municipal de La Calera en escrito del 24 de abril de 2020; y ii) la Personería municipal de La Calera en concepto del 22 de abril de 2020.

2.6. Mediante auto del 8 de mayo de 2020 el Despacho ponente resolvió: i) incorporar al proceso las respuestas dadas por la Alcaldía municipal de La Calera y por la Personería municipal en término; ii) incorporar al proceso con el valor

probatorio que les corresponda, los documentos aportados por la Alcaldía municipal de La Calera en su escrito de contestación; iii) declarar agotada la etapa probatoria; y iv) 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 de sentencia fue registrado el 15 de julio de 2020 en la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

### **3. INTERVENCIONES EN EL PROCESO:**

#### **3.1. ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA CALERA - CUNDINAMARCA:**

Por intermedio de su apoderada, la entidad requerida manifestó:

i) En Comité Extraordinario de Gestión del Riesgo del 12 de marzo de 2012 se estableció la necesidad de adoptar medidas administrativas enfocadas a la prevención de la propagación del virus COVID-19 en el municipio, petición que se reiteró el 17 de marzo en un nuevo comité extraordinario.

ii) La Gobernación de Cundinamarca en Decreto No. 137 del 12 de marzo de 2020 decretó la alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca con ocasión del virus COVID-19. Así mismo, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. mediante Decreto No. 90 del 19 de marzo de 2020 limitó la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del Distrito Capital entre el jueves 19 de marzo a las 23:59 horas hasta el lunes 23 de marzo de 2020 a las 23:59 horas.

iii) Ante el avance y crecimiento de contagios por el virus COVID-19 el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 estableció el Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico en todo el territorio nacional. Así mismo, en el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020 se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 y el

mantenimiento del orden público, estableciendo el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas del 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas del día 13 de abril de 2020, así como las excepciones al a medida.

iv) Las medidas adoptadas atienden lo previsto en: a) la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social; b) el Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020; c) el Decreto No. 418 de 2020; d) el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020 y d) el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020.

v) El alcalde de La Calera expidió el Decreto 041 de 2020 con fundamento en: a) los numerales 1º y 2º del artículo 315 de la Constitución Política; b) los artículos 198, 202 y 205 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016); c) el artículo 20 de la Ley 137 de 1994; y d) los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011.

vi) En consecuencia, el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad está fundado en los citados Decretos presidenciales y en el ejercicio de la función de policía otorgada constitucionalmente al Alcalde municipal, a fin de mantener el orden público en el municipio y conjurar las medidas sanitarias originadas por la emergencia del COVID-19, a fin de evitar su propagación.

### **3.2. DE LA PERSONERÍA MUNICIPAL DE LA CALERA - CUNDINAMARCA**

El Personero Municipal de La Calera – Cundinamarca manifestó:

i) El decreto objeto de control de legalidad está basado en los poderes que le otorga el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana a los mandatarios locales, y no de manera determinante existe un desarrollo al decreto legislativo que establece el Estado de Emergencia en todo el territorio nacional.

ii) La parte resolutive acoge los decretos legislativos del Estado de Emergencia, pero de manera alguna los desarrolla. Por el contrario, las actuaciones realizadas por el Alcalde municipal de La Calera – Cundinamarca, obedecen al poder de policía que ostenta y que cuenta con la facultad de aplicarlo en el territorio sobre el cual tiene jurisdicción.

iii) Por tanto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca debe abstenerse de emitir un pronunciamiento frente a la legalidad del Decreto 41 de 2020, sin que ello sea óbice para que se puedan interponer otros medios de control considerados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

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

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

i) Las medidas dictadas por el Alcalde del municipio de La Calera en el Decreto No. 41 de 2020, no tienen la naturaleza de ser desarrollo del Decreto 417 de 2020 por el cual se 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.

ii) Las medidas adoptadas por el Alcalde corresponden al ejercicio de su competencia de policía que le otorga de manera directa la Constitución y la Ley para actuar en caso de situación extraordinarias, como por ejemplo aquellas en que se amenace o ponga en riesgo la salubridad pública.

iii) En el evento que se decidiera que el acto administrativo debe ser sometido analizado de fondo, en este caso debe mantenerse la legalidad del Decreto municipal, toda vez que guarda total consonancia con los presupuestos y la finalidad perseguida por el Decreto No. 417 de 2020 del Gobierno Nacional, el cual

estuvo motivado en la previsible expansión y crecimiento exponencial en el territorio nacional del brote de la enfermedad producida por el COVID-19, con las consecuencias sanitarias y de calamidad, que afectan gravemente el orden económico y social del país.

iv) Tal situación, y la ausencia de tratamientos médicos efectivos, conllevó al Gobierno Nacional y a los mandatarios territoriales a adoptar como medida el confinamiento de los connacionales en sus casas para la contención de la pandemia.

v) Con fundamento en lo expuesto, la señora Agente del Ministerio Público solicita declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad, y subsidiariamente declarar la legalidad del Decreto No. 41 del 23 de marzo de 2020.

## **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. 41 del 23 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de La Calera – 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 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 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 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”<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

---

<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.

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 oficioso, 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 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*

---

<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.

*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>.*

---

<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.



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.

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. 41 del 23 de marzo de 2020 *“por el cual se amplía la restricción transitoria de la movilidad de personas y se ordena aislamiento preventivo obligatorio para la contención de la pandemia coronavirus (COVID-19) en el municipio de La Calera y se dictan otras disposiciones”*, proferido por el Alcalde Municipal de La Calera – Cundinamarca, objeto del presente control inmediato de legalidad, prescribe:

***“DECRETO No. 041 DE 2020  
(MARZO 23 de 2020)***

***“POR EL CUAL SEAMPLIA LA RESTRICCIÓN TRANSITORIA DE LA MOVILIDAD DE PERSONAS Y SE ORDENA AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO PARA LA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE LA CALERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

***EL ALCALDE MUNICIPAL DE LA CALERA — CUNDINAMARCA***

*En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los numerales 1,2,10 del artículo 315 de la Constitución Política Nacional, artículo 8 y 49 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, Ley 599 de 2000, artículo 2 de la Ley 1751 de 2015, el poder extraordinario de la Fuerza Pública establecido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, y sus decretos reglamentarios, y*

#### **CONSIDERANDO**

*Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, 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 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistir y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.*

*Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.*

*Que de conformidad con el Decreto Departamental 153 del 19 de marzo de 2020 por el cual se restringe la movilidad de personas para la contención del Coronavirus COVID-19 en el Departamento de Cundinamarca.*

*Que de conformidad con el Decreto Departamental 157 de 22 de marzo de 2020 dispuso extender la restricción definida como simulacro vital por 24 horas más con el fin de empalmarla con aislamiento preventivo obligatorio decreto por el Gobierno Nacional durante 19 días inicialmente mediante Decreto 457 de 22 de marzo 2020.*

*Que atendiendo las instrucciones del Gobierno Nacional y Administración Departamental las cuales son de obligatorio cumplimiento en el marco del Estado de Excepción de Emergencia Económica Social y Ecológica el Municipio las acogerá en su integridad.*

*En mérito de lo expuesto.*

#### **DECRETA:**

*ARTÍCULO PRIMERO: - Restringir la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren la jurisdicción del Municipio de La Calera en el sentido de limitar su libre circulación durante el periodo comprendido entre las cero horas (00:00 a.m.) hasta las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (23:59) del día martes 24 de marzo de 2020.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: - Acogerse en su integridad a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional y ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren la jurisdicción del Municipio de La Calera en el sentido de limitar su libre circulación durante el periodo comprendido entre las cero horas (00:00 a.m.) del día miércoles 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día lunes 13 de abril de 2020.*

*PARÁGRAFO: Quedan exceptuados de la aplicación de las medidas de restricción y aislamiento preventivo obligatorio:*

*1. Asistencia y prestación de servicios de salud.*

2. *Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.*

3. *Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.*

4. *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*

5. *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*

6. *Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*

7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.*

*El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*

8. *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*

9. *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*

10. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*

11. *La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua*

*poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*

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

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

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

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

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

*17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*

*18. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*

*19. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria.*

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

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

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

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

24. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.*

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

26. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.*

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

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

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

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

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

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

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

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

34. *La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

35. *Abastecimiento y distribución de combustible.*

36. *Actividades relacionadas con la entrega de productos o bienes a domicilio.*

37. *Actividades de vigilancia, seguridad privada y transporte de valores.*

38. *Prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud.*

39. *Acompañamiento y cuidado individual de mascotas por un término no superior a 20 minutos.*

40. *Servicio técnico y reparación de ascensores en caso de emergencia.*

41. *Servidores públicos y contratistas de la Administración Municipal debidamente autorizados por el Alcalde Municipal para atender situaciones de la crisis sanitaria, así como aspectos y tramites esenciales para la operación de la Administración Central y Descentralizada.*

42. *Se autoriza el tránsito de vehículos particulares únicamente en casos de emergencia.*

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

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

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

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

*ARTÍCULO TERCERO: Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio a partir de la vigencia del presente Decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

*ARTÍCULO CUARTO: - la violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones impartidas mediante el presente Decreto, darán lugar a la*

*sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal, las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016 o la norma que la sustituya, modifique o derogue y las previstas en la ley 1801 de 2016.*

*ARTÍCULO QUINTO: - El presente artículo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga expresamente los artículos 10, 12 Y 13 del Decreto Municipal 039 de 19 de marzo de 2020.*

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE y CÚMPLASE**

*Dada en el Despacho de la Alcaldía Municipal de la Calera, a los veintitrés (23) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).*

**CARLOS CENEN ESCOBAR RIOJA**  
**Alcalde Municipal"**

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. 41 del 23 de marzo de 2020 fue proferido por una entidad territorial, como lo es el municipio de La Calera 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 La Calera.

3.3.2.3. El Alcalde Municipal de La Calera expidió el Decreto No. 41 del 23 de marzo de 2020 sustentado en las siguientes facultades constitucionales y legales:

i) Constitución Política: artículos 8, 49 y 315, numerales 1, 2 y 10.

ii) Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012.

iii) Ley 599 de 2000.



iv) Ley 1751 de 2015, artículo 2º.

v) Ley 1801 de 2016, artículos 14 y 202.

De igual forma, en las consideraciones del acto administrativo objeto del presente medio de control, se refieren las siguientes normas:

i) Constitución Política: artículos 2, 44, 45, 49, y 95

ii) Decretos del Departamento de Cundinamarca Nos. 153 del 19 de marzo de 2020 y 157 del 22 de marzo de 2020.

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. 41 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 las consideraciones del acto administrativo se menciona el Decreto No. 457 de 2020, al referir que en el Decreto Departamental No. 157 del 22 de marzo de 2020 “*se dispuso extender la restricción definida como simulacro vital por 24 horas más con el fin de empalmarla con el aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional durante 19 días mediante Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020*”. Así mismo,

---

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

de la lectura del artículo segundo del acto administrativo, se observa que el municipio acoge en su integridad las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional en el mencionado Decreto.

3.3.2.4.3. No obstante, el Decreto No. 457 de 2020 no es un decreto legislativo en los términos del inciso 1º del artículo 214 de la Constitución Política, y tal como lo ha advertido la reiterada jurisprudencia de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sede del control inmediato de legalidad<sup>5</sup>.

3.3.2.4.5. 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 La Calera – Cundinamarca, son ejercidas exclusivamente conforme a las facultades de policía atribuidas por el ordenamiento jurídico, conforme a las normas expresamente citadas en el acto administrativo como son:

i) La Constitución Política que en su artículo 315, numeral 2º prevé:

*“ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:*

*(...)*

*2. 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. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*

*(...)”*

ii) La Ley 1801 de 2016 que en sus artículos 14, y 202 numerales 5 y 12, 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*

---

<sup>5</sup> SOLER PEDRAZA, Israel (M.P.) (Dr.). Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sentencias del 30 de junio de 2020. sentencias en precedencia del 30 de junio de 2020. Expedientes radicados Nos. 2020-502, 2020-00467 y 2020-00344.

*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.*

*(...)*

*12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja”.*

3.3.2.4.6. En consecuencia, las medidas adoptadas por el alcalde del municipio de La Calera – Cundinamarca son ejercidas en el uso de sus potestades como primera autoridad de policía, y en virtud de las facultades 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 las medidas de: a) restringir la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia; y b) otras medidas que considere necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

3.3.2.4.7. De igual manera las medidas adoptadas por el Alcalde municipal se ejercen en desarrollo de las facultades ordinarias previstas en el Decreto No. 457 de 2020,

el cual no es un Decreto Legislativo expedido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado en el Decreto No. 417 de 2020.

3.3.2.4.8. Así, para la expedición del Decreto No. 41 del 23 de marzo de 2020, el Alcalde del municipio de La Calera – 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 y la suspensión de actividades que conlleven aglomeraciones, era suficiente con ejercer las potestades ordinarias previstas en el ordenamiento jurídico, como lo son las facultades de policía aludidas en precedencia.

3.3.3. En consecuencia, la Sala Plena declarará improcedente el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 41 del 23 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de La Calera – 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 respecto del Decreto No. 41 del 23 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de La Calera – Cundinamarca.

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


Calera – Cundinamarca, a la Personería municipal de La Calera, 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**  
Presidenta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca