



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN CUARTA**  
**SUB SECCIÓN B**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: **CARMEN AMPARO PONCE DELGADO**  
EXPEDIENTE: **25000-23-15-000-2020-02324-00**  
REFERENCIA: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
ACTO: **DECRETO No. 048 DEL 11 DE JUNIO DE 2020**  
EXPEDIDO POR: **ALCALDÍA DE APULO**

Se procede a resolver si hay lugar a ejercer el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, sobre el Decreto No. 048 del 11 de junio de 2020, expedido por la Alcaldesa Municipal de Apulo – Cundinamarca.

**I. ANTECEDENTES**

El 11 de junio de 2020, la Alcaldesa Municipal de Apulo – Cundinamarca expidió el Decreto No. 048 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS IMPARTIDAS POR EL GOBIERNO NACIONAL A LOS ENTES TERRITORIALES, GENERADA POR EL COVID-19 Y LA PREVENCIÓN DE SU CONTAGIO EN LA COMUNIDAD DEL MUNICIPIO DE APULO*”.

La Alcaldía de Apulo remitió a través de correo electrónico de 12 de junio de 2020, el Decreto 048 de 11 de junio de 2020 al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para el control de legalidad.

El 16 de junio de 2020, el asunto fue sometido a reparto entre todos los Magistrados que integran la Corporación, correspondiéndole su conocimiento a este Despacho.

*Expediente No. 25000-23-15-000-2020-02324-00*

*Referencia: Control inmediato de legalidad.*

*Acto: Decreto 048 del 11 de junio de 2020*

*Expedido por: Alcaldía de Apulo*

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia.

En virtud de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ejercer el control inmediato de legalidad respecto de los actos administrativos que se dicten durante los estados de excepción.

Tratándose de los actos expedidos por autoridades territoriales departamentales y municipales, el control de legalidad debe ser ejercido en única instancia por los Tribunales Administrativos que tengan jurisdicción en el territorio donde se expidan, en virtud de lo previsto en el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, siguiendo para el efecto, el procedimiento contemplado en el artículo 185 ibídem.

### 2. De los actos sometidos al control inmediato de legalidad.

El control inmediato de legalidad en sí mismo, constituye una restricción al poder de las autoridades administrativas en cuanto a la expedición de los actos y/o decretos dictados en virtud de la declaratoria de un estado de excepción y/o emergencia que, en todo caso, deberán corresponder y acatar las normas constitucionales y legales previstas para ejercer de manera adecuada el poder legislativo en estos casos específicos.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 dispone<sup>1</sup>:

**“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”.

---

<sup>1</sup> En concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

**Expediente No.** 25000-23-15-000-2020-02324-00

**Referencia:** Control inmediato de legalidad.

**Acto:** Decreto 048 del 11 de junio de 2020

**Expedido por:** Alcaldía de Apulo

De modo que, la procedibilidad del control inmediato de legalidad está supeditada a los siguientes presupuestos: **(i)** que se trate de actos administrativos de carácter general; **(ii)** que sean proferidos en virtud de la función administrativa; **(iii)** como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción o emergencia; y **(iv)** para el caso en concreto, los actos administrativos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia sanitaria declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por parte del gobierno nacional y posteriormente por Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

### **3. Del caso concreto.**

#### **3.1. Finalidad y/o Conexidad.**

Uno de los requisitos formales establecidos para efectuar el control de legalidad corresponde a la conexidad, cuya finalidad se centra en establecer *“si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo”*<sup>2</sup>.

El acto enviado a la Corporación para proveer sobre su legalidad es el contenido en el Decreto No. 048 del 11 de junio de 2020, proferido por la Alcaldía de Apulo - Cundinamarca, donde se resolvió lo siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO.** - Adoptar las medidas establecidas por el Gobierno Nacional, mediante Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público".

**ARTÍCULO SEGUNDO.** - Para dar cumplimiento al Decreto Nacional 749 del 28 de mayo de 2020 en la jurisdicción del municipio de Apulo, solo se permitirá la circulación de personas y vehículos en los siguientes casos o actividades:

(...)

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, providencia del 24 de mayo de 2016, expediente No. 2015-02578-00.

*Expediente No. 25000-23-15-000-2020-02324-00*

*Referencia: Control inmediato de legalidad.*

*Acto: Decreto 048 del 11 de junio de 2020*

*Expedido por: Alcaldía de Apulo*

**ARTÍCULO TERCERO. - USO OBLIGATORIO DE TAPABOCAS:** El uso de tapabocas que cubra nariz y boca, será obligatorio para todas las personas cuando estén fuera de su domicilio independientemente a la actividad o labor a la que salgan.

La no utilización dará lugar a la imposición de las sanciones en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, así como las demás sanciones a que haya lugar.

**ARTÍCULO CUARTO.** - Adoptar como medida transitoria de policía, para la prevención de riesgo del contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19, se adoptarán las acciones que a continuación tienen que ver con los horarios del comercio y en especial de la ciudadanía en general. para lo cual se ha fijado unos horarios para el comercio y un pico y género para el tránsito de la ciudadanía a fin de que puedan acudir a satisfacer todas sus necesidades y propiedades entre ellas a proveerse de sus artículos de primera necesidad y que son de orden prioritario.

**ARTÍCULO QUINTO. - ACTIVIDAD FÍSICA.** - Se permitirá el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre, de la siguiente manera:

(...)

**ARTÍCULO SEXTO. - REAPERTURA DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO:** Se permitirá la reapertura de papelerías, misceláneas, talleres de mecánica, salones de belleza y hoteles, dando aplicación a los protocolos de bioseguridad establecidos por la Resolución 666 de 2020 emanada por el ministerio de salud y Protección Social, previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

(...)

**ARTÍCULO SEPTIMO. - PICO Y CÉDULA.** Permitir la salida de una sola persona mayor de edad por núcleo familiar para que pueda realizar la compra de los productos de primera necesidad, teniendo en cuenta el último dígito de su número de cédula de ciudadanía, comprendidos, así:

(...)

**ARTÍCULO OCTAVO.** - Para la reactivación de las actividades asociadas a la construcción privada, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

(...)

**ARTÍCULO NOVENO.** - Actividades no permitidas. En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:

(...)

**ARTICULO DECIMO PRIMERO.** - Ordenar al Comando de la Policía e Inspección Municipal de Policía del municipio, hacer los controles en los establecimientos de comercio, con el fin de garantizar el cumplimiento de los Decretos emitidos por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal.

**ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO.** - La inobservancia o violación de las medidas preventivas de que trata el presente Decreto, dará lugar a la aplicación de las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal, 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016 y la Ley 1801 de 2016.

*Expediente No. 25000-23-15-000-2020-02324-00*

*Referencia: Control inmediato de legalidad.*

*Acto: Decreto 048 del 11 de junio de 2020*

*Expedido por: Alcaldía de Apulo*

**ARTÍCULO DECIMO TERCERO. - VIGENCIA Y DEROGATORIA.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y hasta día de 01 de julio de 2020 y deroga las demás disposiciones de ley y normas que le sean contrarias”.

La decisión administrativa de establecer medidas transitorias para abrir parcialmente el comercio, instruir sobre obras civiles, impartir toque de queda, abrir parcialmente el comercio, entre otras para evitar la propagación del virus Covid-19 dentro del Municipio de Apulo, devino de las decisiones adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en las Resoluciones 450, 464, 385 y 844 del 2020, y las proferidas por el gobierno nacional a través de los Decretos Legislativos 417, 418 y 539 de la presente anualidad.

Del contenido del Decreto 048 del 11 de junio de 2020 no se desprende orden específica encaminada a desarrollar o ejecutar las directrices impartidas por el Gobierno Nacional para atender la emergencia en virtud de los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 del 6 de mayo del mismo año, contentivos de la declaratoria del Estado de Emergencia, sino se observa el uso de las facultades extraordinarias de policía otorgadas a los alcaldes municipales de conformidad con los artículos 14 y 202 de la Ley 801 de 2016, que disponen:

**“Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad.** Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

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

**Artículo 202. Competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad.** Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

**Expediente No.** 25000-23-15-000-2020-02324-00

**Referencia:** Control inmediato de legalidad.

**Acto:** Decreto 048 del 11 de junio de 2020

**Expedido por:** Alcaldía de Apulo

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
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.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.
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”.

De manera que, el Decreto 048 del 11 de junio de 2020 emanado de la Alcaldía Municipal de Apulo, a través del cual se establecieron medidas transitorias para abrir parcialmente el comercio, instruir funcionamiento de obras civiles, impartir toque de queda, dar apertura parcial al comercio y demás para contener la propagación del virus Covid-19 dentro del Municipio de Apulo no fue producto, ni en desarrollo de los actos legislativos que declararon el estado de emergencia en el territorio nacional, pues este se expidió como medida de prevención y mitigación del riesgo de contagio del COVID-19.

Luego, si bien puede existir una relación finalista entre el acto y los decretos legislativos presidenciales que declararon dicho estado, en cuanto se refieren a la prevención del coronavirus (COVID-19) catalogado como una pandemia, lo cierto es que la producción del Decreto 048 del 11 de junio de 2020 no sucedió en virtud de los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo del mismo año, contentivos de la declaratoria del Estado de Emergencia, sino en uso de las facultades extraordinarias de policía previstas en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016.

**Expediente No.** 25000-23-15-000-2020-02324-00

**Referencia:** Control inmediato de legalidad.

**Acto:** Decreto 048 del 11 de junio de 2020

**Expedido por:** Alcaldía de Apulo

Lo anterior conduce a no avocar el conocimiento del mecanismo de control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 048 del 11 de junio de 2020, como en efecto se resolverá.

Finalmente, se advierte que la presente providencia será dictada por la Magistrada Ponente, en virtud de la decisión adoptada por esta Corporación en sesión virtual de Sala Plena celebrada el 31 de marzo de 2020.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento del mecanismo de control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 048 del 11 de junio de 2020, expedido por la Alcaldía de Apulo, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** Por Secretaría de la Sección Cuarta de esta Corporación, **COMUNICAR** la presente decisión a la dirección electrónica [alcalde@apulo-cundinamarca.gov.com](mailto:alcalde@apulo-cundinamarca.gov.com) de la entidad que profirió el acto objeto de control en el proceso de la referencia.

**CÚMPLASE.**

  
**CARMEN AMPARO PONCE DELGADO**  
**Magistrada**