

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA

Bogotá D. C., nueve de septiembre de dos mil veinte (2020)

**EXPEDIENTE No:** 25000-23-15-000-2020-02687-00  
**ACCIÓN:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**ACTOS OBJETO DE CONTROL:** Decreto 70 de 2020 del alcalde de Pandi (Cund.)

**Magistrado Sustanciador:** JOSÉ RODRIGO ROMERO ROMERO

ANTECEDENTES

Le fue repartido a este Despacho el Decreto No. 070 del 5 de septiembre de 2020, dictado por el alcalde del municipio de Pandi (Cundinamarca), “POR EL CUAL **SE IMPARTEN INSTRUCCIONES** EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA **POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVIO** (sic) – 19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y **SE DECRETA EL AISLAMIENTO SELECTIVO** CON DISTANCIAMIENTO INDIVIDUAL RESPONSABLE **EN EL MUNICIPIO DE PANDI**, CUNDINAMARCA EN APLICACIÓN **DEL DECRETO 1168 DEL 25 DE AGOSTO DE 2020**”, con el fin de sustanciar la actuación tendiente a efectuar control inmediato de legalidad.

ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Sobre este aspecto, en diferentes pronunciamientos de la jurisdicción se señaló:

“**El control inmediato de legalidad es el medio jurídico** previsto en la Constitución Política **para examinar los actos administrativos** de carácter general **que se expiden al amparo de los estados de excepción**, esto es, actos administrativos **que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo**.

...

En el último tiempo, la Sala Plena<sup>8</sup> ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta

apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.”<sup>1</sup>

“El Consejo de Estado con fundamento en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 111.8, 136 y 185 del CPACA, realiza un control inmediato y automático de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general **expedidos** por las autoridades nacionales **con base en los decretos legislativos.**”<sup>2</sup>

“11. En cuanto a su procedencia, la letra del artículo determina que son tres los **presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad**. En primer lugar, debe tratarse de un **acto** de contenido general; en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, en tercero, **que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos** con base en los estados de excepción.”<sup>3</sup>

Es claro, entonces, que los actos susceptibles de control inmediato de legalidad por los Tribunales Administrativos son aquellos que se expiden “... **como desarrollo** de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción” o “... **como desarrollo** de los decretos legislativos que fueren dictados **por autoridades territoriales departamentales y municipales, ...**” o “... como **desarrollo** de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”, (artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151, Nral. 14 del C.P.A.C.A., respectivamente) **es decir, cuyo fundamento es y se expiden en cumplimiento o para ejecutar las medidas previstas en tales decretos legislativos.**

## EL CASO CONCRETO

El alcalde del municipio de Pandi (Cundinamarca), expidió el Decreto No. 070 del 05 de septiembre de 2020, “**POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVIO (sic) – 19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y SE DECRETA EL AISLAMIENTO SELECTIVO CON DISTANCIAMIENTO INDIVIDUAL RESPONSABLE EN EL MUNICIPIO DE PANDI, CUNDINAMARCA EN APLICACIÓN DEL DECRETO 1168 DEL 25 DE AGOSTO DE 2020**”.

En los considerandos del Decreto 070 se lee:

<sup>1</sup> C. E., sentencia de 5 de marzo de 2012, Rad.: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

<sup>2</sup> C. E., sentencia de 24 de mayo de 2016, Rad.: 11001 03 15 0002015 02578-00 (CA)

<sup>3</sup> C. E., sentencia de julio 8 de 2014, Rad.: 11001031500020110112700(CA)

“(…)

Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciban del Presidente de la República.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público deberán (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es atribución del presidente de la República: (i) ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley; (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; y (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

Que de conformidad con los artículos 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

(…)

Que la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

(…)

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República.

Que en el precitado Decreto 418 de 2020 se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del presidente de la República.

Que mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto No. 025 del 17 de marzo de 2020 se declaró la calamidad pública, se adoptan medidas administrativas, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el coronavirus COVID 19, en el municipio de Pandi, Cundinamarca y se dictan otras disposiciones; y mediante decreto 044 del 29 de mayo de 2020 se amplió la declaratoria de calamidad pública en el Municipio y se modificaron las medidas adoptadas.

Que mediante el Decreto No. 028 del 25 de marzo de 2020 se declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Pandi, Cundinamarca y se dictaron otras disposiciones; y mediante decreto No. 045 del 29 de mayo de 2020 se amplió la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que mediante decreto 027 del 24 de marzo de 2020 se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del CORONAVIRUS COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Pandi, Cundinamarca.

Que mediante el Decreto 531 del 08 de Abril de 2020 el Gobierno Nacional, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

Que mediante decreto 536 del 11 de Abril de 2020 el Gobierno Nacional, modifico el decreto 531 del 08 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, eliminando el parágrafo 5 del artículo 3.

Que mediante el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020 se estableció que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que así mismo, se determinó en el precitado Decreto Legislativo 539 de 2020 que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID1 9, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que el mismo Decreto 539 de 2020 en el inciso segundo del artículo 2 señala que la secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo.

Que mediante el Decreto 593 del 24 de abril de 2020 el Gobierno Nacional, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

Que mediante el Decreto 636 del 06 de Mayo de 2020 el Gobierno Nacional, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

Que mediante el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020 el Gobierno Nacional, declaro un nuevo Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio nacional por el termino de 30 días calendario.

Que el gobierno nacional expidió el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020 "Por el cual se proroga la vigencia del Decreto 636 del 6 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", ampliando las medidas hasta el 31 de mayo de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 31 de mayo de 2020.

Que el gobierno nacional expidió el 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", en el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que mediante decreto 847 del 14 de Junio de 2020 se modifico el 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".

Que mediante decreto 878 del 25 de Junio de 2020 se modifica y proroga la vigencia del 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", modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020.

Que el Municipio se solicitó autorización al Ministerio del Interior con el fin de realizar la apertura progresiva de las actividades gastronómicas y de los servicios religiosos, y el día 07 de Julio la entidad consultada AUTORIZA la aplicación del piloto para restaurantes, lo que se deberá hacerse bajo los parámetros estrictos del protocolo de bioseguridad de la Resolución 1050 de 26 de junio de 2020, emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que bajo la misma comunicación el Ministerio del interior AUTORIZA la aplicación del piloto para servicios religiosos en el Municipio, para lo cual se deberá dar estricta aplicación del protocolo de bioseguridad de la Resolución 1120 de 3 de julio de 2020, emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que el Que el gobierno nacional expidió el decreto 990 del 09 de Julio 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", en el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de agosto de 2020.

Que el Que el gobierno nacional expidió el decreto 1076 del 28 de Julio 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", en el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes

C. I. L. No. 2020 - 02687  
ACTO SOMETIDO A CONTROL: DECRETO 70 DE 2020 DEL ALCALDE DE PANDI  
AUTO - SE ABSTIENE DE INICIAR PROCEDIMIENTO

de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de septiembre de 2020.

Que mediante el Decreto 1109 del 10 agosto de 2020 se implementó una estrategia que permita la flexibilización del aislamiento obligatorio y la puesta en marcha de un aislamiento selectivo de los casos confirmados y casos sospechosos o probables de alto riesgo, a través de la creación del Programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible - PRASS.

Que en tal medida el precitado Decreto 1109 del 10 de agosto de 2020 estableció como objeto crear, en el Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS, el Programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible - PRASS para el seguimiento de casos y contactos de COVID-19; reglamentar el reconocimiento económico de quienes deben estar en aislamiento por Covid19 y establecer las responsabilidades que los diferentes actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS deben cumplir para la ejecución del PRASS.

(...)

Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del Coronavirus COVID-19, es necesario decretar medidas de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. OBJETO. El presente Decreto **tiene por objeto regular la fase de Aislamiento Selectivo y Distanciamiento Individual Responsable** que regirá en la República de Colombia, en el marco de la **emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID 19**, de conformidad con lo señalado por **el decreto 1168 del 25 de Agosto de 2020. (...)**"

Como se advierte, si bien el alcalde actuó en ejercicio de la función administrativa, **no** lo hizo en cumplimiento o con fundamento o para desarrollar **los decretos legislativos** dictados al amparo del estado de emergencia económica, social y ambiental declarado por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 417 de 2020 y 637 de 2020. Por el contrario, es claro que ejerció las facultades permanentes que se confieren a los alcaldes en la Constitución y en las leyes en materia de orden público, de salud y de poder de policía.

En consecuencia, el Decreto 070 de 2020 del alcalde de Pandi (Cundinamarca) no es pasible de control inmediato (y automático) de legalidad, por lo que respecto del mismo no se dispondrá el inicio del procedimiento tendiente a ejercer dicho control. Esta decisión **no** inhibe, **no** impide el ejercicio de otros mecanismos de control judicial.

Por lo expuesto, el suscrito Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

C. I. L. No. 2020 – 02687  
ACTO SOMETIDO A CONTROL: DECRETO 70 DE 2020 DEL ALCALDE DE PANDI  
AUTO - SE ABSTIENE DE INICIAR PROCEDIMIENTO

## RESUELVE

**PRIMERO:** ABSTENERSE de iniciar el procedimiento de control inmediato de legalidad respecto del Decreto 070 de 2020, expedido por el alcalde de Pandi (Cundinamarca), por las razones expuestas en la presente providencia.

**SEGUNDO:** Comuníquese esta decisión al alcalde de Pandi (Cundinamarca).

**TERCERO:** Cumplido lo anterior, archívense las diligencias.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE



JOSE RODRIGO ROMERO ROMERO  
Magistrado