

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA

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

**EXPEDIENTE No.** 25000-23-15-000-2020-02307-00  
**ACCIÓN:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**ACTO OBJETO DE**  
**CONTROL:** Decreto 045 de 2020 del alcalde de Agua de Dios (Cund.)

**Magistrado Sustanciador:** JOSÉ RODRIGO ROMERO ROMERO

ANTECEDENTES

Le fue repartido a este Despacho el Decreto No. 045 de 4 de junio de 2020, dictado por el alcalde del municipio de Agua de Dios (Cundinamarca), *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO”*, con el fin de sustanciar la actuación tendiente a efectuar el 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>

---

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

“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>1</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>2</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 Agua de Dios (Cundinamarca), expidió el Decreto No. 045 de 4 de junio de 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID – 19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO”

En los considerandos del Decreto 045 se lee:

“(...)

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones.

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

<sup>1</sup> C. E., sentencia de 24 de mayo de 2016, Rad.: 11001 03 15 0002015 02578-00 (CA)

<sup>2</sup> C. E., sentencia de julio 8 de 2014, Rad.: 11001031500020110112700(CA)

social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que el artículo 46 de la Constitución Política contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantiza los servicios de seguridad social integral.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Carta 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 las personas.

Que el artículo 315 ibidem dispone: Son atribuciones del alcalde:  
(...)

Que el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012 consagra que: *“Los Gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.*

Que según el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los alcaldes como jefes de la administración local, representan el sistema nacional en el Municipio y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Que a la luz de lo consignado en el artículo 5 de la Ley 1751 de 2015, es responsabilidad del Estado: *“Respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental. No obstante, el artículo 10 del citado cuerpo normativo consagra como deberes de las personas relacionadas con el servicio de salud, “propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad”.*

Que el parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 Decreto 780 de 2016, único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece que: *“...Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias situaciones de emergencia sanitaria nacional e internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo comunidad en una zona determinada”.*

Que a su turno, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana (Ley 1801/2016) dispone en sus artículos 14 y 202:  
(...)

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de la Resolución No. 000844 del 26 de mayo de 2020, prorrogó la emergencia sanitaria en todo (sic) territorio nacional hasta el 31 de agosto. Dicha prórroga podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, o si estas persisten o se incrementan, el término podrá prorrogarse nuevamente.

Que mediante el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, se ordenó 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 01 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de julio de 2020.

Que de acuerdo al reporte del Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Dirección de Epidemiología y Demografía – Fuente casos confirmados INS – Sivigila,

C. I. L. No. 2020-02307  
ACTO SOMETIDO A CONTROL: DECRETO 045 DE 2020 DEL ALCALDE DE AGUA DE DIOS  
AUTO - SE ABSTIENE DE INICIAR PROCEDIMIENTO

se reportó el primer (1er) caso positivo de COVID – 19 en el municipio de Agua de Dios, poniendo en riesgo la salud y la vida de la población. En aras de proteger el orden público, se deberán adoptar medidas para mitigar su propagación.

Que mediante correo electrónico [covid19@mininterior.gov.co](mailto:covid19@mininterior.gov.co) recibido a las 8:45 PM del día 04 de junio de 2020, el Ministerio del Interior impartió aprobación a las medidas transitorias dispuestas en el presente acto, sugiriendo una armonización y ajuste de algunas medidas, conforme a lo establecido en el Decreto 749 de 2020, procediéndose a ello.

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, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios, las actividades que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, se hace necesario a efecto de mitigar los efectos del COVID-19, adoptar medidas preventivas para la comunidad del municipio de Agua de Dios, siguiendo las directrices de orden nacional, bajo los principios de coordinación, necesidad, razonabilidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad"

Que, en mérito de lo expuesto,

#### DECRETA:

**ARTÍCULO PRIMERO: ADOPTENSE** las instrucciones, actos, órdenes y medidas transitorias que en materia de orden público y en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID – 19, fijó el presidente de la República a través del Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020.

**ARTÍCULO SEGUNDO: AISLAMIENTO.** Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el municipio de Agua de Dios – Cundinamarca, hasta las cero horas (00:00) día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID – 19."

(...)"

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 la ley y, en concreto, las facultades otorgadas a través de las Leyes 1523 de 2012 y 1801 de 2016, en materia de orden público, gestión de riesgo de desastres y de autoridad de policía consagradas.

En consecuencia, el Decreto 045 de 4 de junio de 2020 del alcalde del municipio de Agua de Dios (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.

C. I. L. No. 2020-02307  
ACTO SOMETIDO A CONTROL: DECRETO 045 DE 2020 DEL ALCALDE DE AGUA DE DIOS  
AUTO - SE ABSTIENE DE INICIAR PROCEDIMIENTO

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

### RESUELVE

**PRIMERO:** ABSTENERSE de iniciar el procedimiento de control inmediato de legalidad respecto del Decreto 045 de 4 de junio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Agua de Dios (Cundinamarca), por las razones expuestas en la presente providencia.

**SEGUNDO:** Ordenar que se comuniquen esta decisión al alcalde del municipio de **Agua de Dios** (Cundinamarca)

**TERCERO:** Ordenar que, una vez cumplido lo anterior, se archiven las diligencias.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ RODRIGO ROMERO ROMERO  
Magistrado