

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA

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

**EXPEDIENTE No:** 25000-23-15-000-2020-02588-00  
**ACCIÓN:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**ACTOS OBJETO DE CONTROL:** Decreto 108 de 2020 del alcalde de Cajicá (Cund.)

**Magistrado Sustanciador:** JOSÉ RODRIGO ROMERO ROMERO

ANTECEDENTES

Le fue repartido a este Despacho el Decreto No. 108 de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Cajicá (Cundinamarca), “**POR EL CUAL SE ADOPTA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE CAJICÁ Y SE DETERMINAN MEDIDAS TENDIENTES A EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL CONTAGIO DEL VIRUS COVID-19, PARA PROTEGER Y GARANTIZAR LA SALUD Y LA VIDA DE LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE CAJICÁ, EN VIGENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA DECRETADA POR EL GOBIERNO NACIONAL**”

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 CPACA, 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 Cajicá (Cundinamarca) expidió el Decreto No. 108 de 2020 “**POREL CUAL SE ADOPTA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO ... LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE CAJICÁ Y SE DETERMINAN MEDIDAS TENDIENTES A EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL CONTAGIO DEL VIRUS COVID-19, PARA PROTEGER Y GARANTIZAR LA SALUD Y LA VIDA DE LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE CAJICÁ, EN VIGENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA DECRETADA POR EL GOBIERNO NACIONAL**”

<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)

## En los considerandos del Decreto 108 se lee:

“(…)

Que el pasado 12 de marzo, el Ministerio de Salud emitió la Resolución N° 385 de 2020, “Por la cual se declara la Emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas frente al virus”, determinando una serie de medidas sanitarias y planes de contingencia, tendientes a contener su contagio y propagación.

Que con fundamento en la información emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por las autoridades sanitarias del País y del Departamento, frente al aumento de casos de contagio del VIRUS COVID - 19 (CORONAVIRUS), se hace necesario el establecimiento de medidas tendientes a evitar la propagación del contagio de este virus en el Municipio de Cajicá.

Que el artículo 84 de la Ley 136 de 1994 establece (...) En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo. Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 establece (...) Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...) b) En relación con el orden público: 1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. 2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como: a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos; b) Decretar el toque de queda; c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

Que el artículo 93 de la Ley 136 de 1994, establece (...) ACTOS DEL ALCALDE EL alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias.

Que de acuerdo a lo previsto en el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 se instituye en los alcaldes municipales la facultad de prevenir riesgos ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad. Por tal razón, es dable para éstos la disposición de 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 (...)”

(...)

Que el pasado 14 de marzo el Alcalde Municipal de Cajicá, profirió el Decreto 058 de 2020 “POR EL CUAL SE DETERMINAN Y ACOGEN MEDIDAS SANITARIAS Y DE POLICÍA, PARA LA PROTECCIÓN DE LA SALUD, LA VIDA Y LA MITIGACIÓN DEL RIESGO, DERIVADO DE LA SITUACIÓN EPIDEMOLÓGICA CAUSADA POR EL VIRUS COVID-19 (CORONAVIRUS), con el objetivo de garantizar la salvaguarda de los derechos a la salud y la vida de los habitantes de Cajicá, entre otros.

Que el pasado 17 de marzo, el Alcalde Municipal de Cajicá, profirió el Decreto Municipal 059 de 2020, “POR EL CUAL SE DECRETA TOQUE DE QUEDA, SE ADOPTAN NUEVAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS, SANITARIAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE CAJICÁ, PARA EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 (CORONAVIRUS)”.

Que el 22 de marzo de 2020, el Señor Presidente de la República, profirió el Decreto 457 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 ORDENA EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ENTRE OTRAS DISPOSICIONES.

Que el suscrito Alcalde Municipal profirió el Decreto Municipal 062 de 2020 de marzo 23 de 2020, “POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 059 DE 2020, SE ADOPTAN LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 457 DE 2020 PROFERIDO POR EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA QUE ORDENA EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, en procura de salvaguardar el interés general, la salud y la vida de los habitantes del Municipio de Cajicá.

(...)

Que el suscrito Alcalde Municipal profirió el Decreto Municipal 068 de abril 01 de 2020, “POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CAJICÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, con el objetivo de atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia del Coronavirus COVID-19.

(...)

Que el pasado 26 de mayo, el Ministerio de Salud emitió la Resolución N° 844 de 2020, “Por la cual se Prorroga la Emergencia Sanitaria por el Nuevo Coronavirus que causa la

(sic)  
COVID-19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por las resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones”, adoptando una serie de medidas sanitarias y planes de contingencia, tendientes a contener su contagio y propagación, extendiendo la precitada emergencia hasta el 31 de agosto de 2020.

(...)

Que el señor Presidente de la República, mediante Decreto 878 de 2020, ordenó prorrogar 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 por el Coronavirus COVID – 19, modificado por el Decreto 847 de 14 de junio de 2020, extendiendo el aislamiento preventivo obligatorio y las medidas allí decretadas hasta las doce de la noche del 15 de julio de 2020.

Que el suscrito Alcalde Municipal profirió el Decreto Municipal 100 de julio 02 de 2020, “POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 059 DE 2020, MODIFICADO POR LOS DECRETOS 062, 070, 071, 75, 85, 086, 089 y 092 DE 2020, SE ADOPTAN LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 878 DE 2020, PROFERIDO POR EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA QUE ORDENÓ EXTENDER EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, a fin de garantizar la implementación efectiva del aislamiento preventivo obligatorio decretado.

Que el señor Presidente de la República, profirió el Decreto 990 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 ordenó extender el aislamiento preventivo obligatorio a partir de las cero horas (00:00a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 1 de agosto de 2020.

C. I. L. No. 2020 – 02588  
ACTO SOMETIDO A CONTROL: DECRETO 108 DE 2020 DEL ALCALDE DE CAJICÁ  
AUTO - SE ABSTIENE DE INICIAR PROCEDIMIENTO

Que el suscrito Alcalde Municipal profirió el Decreto Municipal 104 de julio 15 de 2020, “POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 059 DE 2020, MODIFICADO POR LOS DECRETOS 062, 070, 071, 75, 85, 086, 089, 092 y 100 DE 2020, SE ADOPTAN LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 990 DE 2020, PRPFERIDO POR EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, a fin de garantizar la implementación efectiva del aislamiento preventivo obligatorio decretado.

(...)

Que según el documento denominado Cálculos MSPS-Dirección de Epidemiología y Demografía (Casos confirmados Positividad COVID – INS, Proyecciones población DANE) de 30 de Julio de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social el Municipio de Cajicá está clasificado como de afectación moderada.

(...)

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Adoptar y reglamentar las medidas proferidas por el señor Presidente de la República en el Decreto 1076 de 2020, para lo cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Cajicá, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de septiembre de 2020. (...)

Como se advierte, si bien el acalde actuó en ejercicio de la función administrativa, no actuó en cumplimiento o para ejecutar las medidas previstas en el decreto a través del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ambiental, sino en desarrollo de las facultades conferidas en la Constitución Política y las leyes 136 de 1994 y 1801 de 2016.

En consecuencia, el Decreto 108 de 2020 del acalde Cajicá (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 - 02588  
ACTO SOMETIDO A CONTROL: DECRETO 108 DE 2020 DEL ALCALDE DE CAJICÁ  
AUTO - SE ABSTIENE DE INICIAR PROCEDIMIENTO

## RESUELVE

**PRIMERO:** ABSTENERSE de iniciar el procedimiento de control inmediato de legalidad respecto del Decreto 108 de 2020, expedido por el alcalde de Cajicá (Cundinamarca), por las razones expuestas en la presente providencia.

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

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

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE



JOSE RODRIGO ROMERO ROMERO  
Magistrado