

República de Colombia



Rama Judicial

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN “B”**

Bogotá, D. C. tres (3) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Radicación nro.	25000 23 15 000 2020 01297 00 25000 23 15 000 2020 01982 00
Acto a control:	Decreto 034 de 26 de abril de 2020 Decreto 035 de 26 de abril de 2020
Autoridad administrativa:	Municipio de Agua de Dios
Naturaleza del Asunto:	Control Inmediato de Legalidad

Magistrada Ponente:
Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA

S E N T E N C I A

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a realizar el juicio de legalidad de los Decretos 034 y 035 de 26 de abril de 2020 expedidos por el Alcalde del **MUNICIPIO DE AGUA DE DIOS** (Cundinamarca) por medio de los cuales se adoptaron unas medidas transitorias para garantizar el orden público en virtud de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus COVID-19, actos de los cuales se avocó el procedimiento de Control Inmediato de Legalidad por parte del despacho de la magistrada hoy ponente por medio de los autos de 21 de mayo y 15 de julio del que corre.

I. ANTECEDENTES:

El día 12 de marzo de 2020, mediante la **Resolución N 385 del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** fue declarada la emergencia sanitaria a causa del coronavirus COVID 19 y se adoptaron medidas para hacer frente al virus.

Posteriormente, el señor Presidente de la República al amparo del artículo 215 de la Constitución Política¹ dictó el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020** por medio del cual declaró el «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días a partir de su vigencia* y el cual rige a partir de su publicación. En atención a la prenotada declaratoria del Estado de Excepción, el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos legislativos con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Al día siguiente, **18 de marzo de 2020**, el Presidente de la República con la firma de los Ministros del Interior y de Defensa Nacional profirió el **Decreto 418** en el cual establece que **está en su cabeza la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19** e impartió instrucciones, señalando que sus actos y órdenes son de aplicación inmediata y preferente sobre las disposiciones de

¹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

gobernadores y alcaldes. A la vez, determinó que las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. También estableció que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República. Con el mismo propósito, ordenó que las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deben ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción. Finalmente, mandó que tales actos dictados en materia de orden público deben ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior.

En la misma fecha, el Presidente de la República con la firma de los Ministros de Interior, Defensa Nacional, Transporte, Comercio Industria y Turismo, Salud y Protección Social y Educación Nacional y **en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales** en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020, expidió el **Decreto 420 de 18 de marzo de 2020** para impartir instrucciones a los gobernadores y alcaldes para que en el ejercicio de sus funciones y competencias constitucionales y legales en materia de orden público y en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19 para impedir su expansión, para que **al expedir medidas de orden público que garanticen el abastecimiento y disposición de alimentos y de otros artículos de primera necesidad y:** 2.1. Prohíban el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m.

del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes, 2.2. Prohíban las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020. Dicho decreto empezó a regir a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Así también, el Presidente de la Republica expidió el Decreto 457 de 22 de marzo 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”*, por lo que (i) ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020 y (ii) ordenó a los gobernadores y alcaldes que adoptaran las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento.

Seguidamente, mediante el Decreto 531 de 8 de abril de 2020 se extendió el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia desde el 13 de abril hasta el 27 de abril de 2020.

En el mismo sentido, en el Decreto 593 de 24 de abril de 2020 el señor Presidente de la República con la firma de sus ministros dispuso el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia desde el 27 de abril hasta el 11 de mayo de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, limitando totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del mismo decreto. Así también, de conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal

b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenó a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adoptaran las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio y para garantizar el derecho a la vida y a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, debían permitir el derecho de circulación de las personas en los casos o actividades que a continuación se enlistaron. De igual manera, se consagró la derogatoria los Decretos 531 de 8 de abril de 2020 y 536 de 11 de abril de 2020.

Correlativamente, el **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE AGUA DE DIOS** (Cundinamarca) en ejercicio de su función administrativa y en el marco del citado estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional, profirió el Decreto 034 de 26 de abril de 2020 *“Por el cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en virtud a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid - 19”* y el Decreto 035 de 26 de abril de 2020, *“Por el cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en virtud a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid - 19”* y los remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someterlos al trámite de control inmediato de legalidad y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Los textos de los decretos objeto de revisión, son los siguientes:

Decreto 034 de 26 de abril de 2020:

ARTICULO PRIMERO: ADÓPTENSE las instrucciones y medidas transitorias que en materia de orden publico y en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID - 19, fijó el presidente de la Republica a través del Decreto No 593 del 24 de abril de 2020.

ARTICULO SEGUNDO: EXTIÉNDASE la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el Municipio de Agua de Dios, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID — 19.

Parágrafo primero: Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el Municipio Agua de Dios, salvo las excepciones que mas adelante se reglamentan en el presente Decreto y en las demás disposiciones municipales adoptadas con anterioridad.

ARTICULO TERCERO: GARANTIAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a vida, a la salud en:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancía de ordinario consumo en la población.

Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar de acuerdo al pico y genero ya establecido.

3. 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.

Cuando la persona descrita en este numeral deba salir de su lugar residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de otra persona que le sirva de apoyo.

4. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente comprobada.
5. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
6. 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.

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

8. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.

9. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: j) insumos para producir bienes de primera necesidad; alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (ii) 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.

10. La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empagues, embalaje, 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 cooperación 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.

11. 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.

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

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

14. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.

15. La ejecución de obras de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra y la misma construcción.

16. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no puedan suspenderse.

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

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

19. 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 publicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente articulo.

20. 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, y (ii) el-servicio de internet y telefonía.

21. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de. novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas.

El Superintendente de Notariado-y Registro determinara los horarios y turnos, en los cuales se prestaran los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas mas vulnerables y a las personas, de especial protección constitucional.

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

23. 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.

Esta actividad podrá ser desarrollada mientras dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio.

24. Las actividades relacionadas con los programas institucionales de omega y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.

25. 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.

26. El abastecimiento y distribución de 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.

27. 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.

28. 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 COVID19.

29. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir, de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos: químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.

Se autoriza el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.

30. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diaria y de manera individual.

Esta actividad podrá ser desarrollada mientras dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio y en el horario comprendido entre las 5:00 a.m. y 7:00 a.m. de Lunes a Domingo.

En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.

31. El funcionamiento de las comisarias de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.

32. La fabricación, reparación, mantenimiento, compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.

33. Parqueaderos públicos para vehículos.

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE AGUA DE DIOS**

34. La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Parágrafo Primero. Las excepciones arriba descritas se confieren con ocasión de la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados.

El personal exceptuado deberá contar con plena identificación que acredite el ejercicio de sus funciones.

Los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan.

» Parágrafo Segundo: Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y protección Social “para el control de la pandemia de! Coronavirus COVID - 19.

Así mismo, deberán atender las instrucciones de prevención que para la propagación del COVID-19 adopten expidan los diferentes organismos del nivel nacional, departamental y territorial.

ARTICULO CUARTO: SE PROHIBE en todo el Municipio de Agua de Dios, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, públicos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.

No queda prohibido dentro de esta medida, el expendio de bebidas embriagantes.

ARTICULO QUINTO: GARANTIAS PARA EL PERSONAL MEDICO: Y DEL ‘SECTOR SALUD. Queda prohibido y será sancionado conforme a la ley, todo acto o hecho que impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás personas vinculadas con la prestación del servicio de salud, o se ejerzan actos de discriminación en su contra.

ARTICULO SEXTO: Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Municipio de Agua de Dios.

Su incumplimiento o inobservancia acarreará las sanciones previstas en los en los artículos 35, 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016 (amonestación © multa), sin perjuicio de incurrir en la conducta punible (delito) de Violación de Medidas Sanitarias contemplado en el artículo 368 de la ley 599 de 2000 y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de. 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

ARTICULO SEPTIMO. El presente Decreto entrará a regir a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020. Una vez entre en

vigencia derogará, el Decreto municipal 030 2020 (El que decreté el anterior aislamiento sic)

ARTICULO OCTAVO: El presente decreto deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Parágrafo Único: Quedan vigentes las anteriores medidas de orden público adoptadas a nivel municipal, que no le sean contrarias al presente-acto y que no hayan perdido su vigencia.

ARTICULO NOVENO: A través de la secretaria de gobierno deberá coordinarse lo establecido en el presente acto administrativo con las autoridades militares, de policía y gubernamentales, a fin de adelantar los operativos pertinentes para dar cumplimiento a la inspección, vigilancia, restricción y control respectivo.

ARTICULO DECIMO: Remítase y comuníquese el presente decreto al Ministerio del Interior.

Decreto 035 de 26 de abril de 2020:

ARTÍCULO PRIMERO. EXTENSION DE LA MEDIDA DE PICO y GÉNERO: Dentro del mismo periodo de extensión del aislamiento preventivo obligatorio establecido en el Decreto municipal 034 del 26 de abril de 2020, esto es, entre las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, y, para realizar las actividades de adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población y desplazamiento a servicios bancarios, financieros, de operadores de pago y a servicios notariales y de registro, se extenderá la medida de pico y género, la cual continuará y atenderá a la siguiente condición:

1. Los días pares del respectivo mes, pueden movilizarse exclusivamente las personas del sexo masculino.
2. Los días impares del respectivo mes, pueden movilizarse exclusivamente las personas del sexo femenino.

Las personas transgénero circularán de acuerdo a la restricción aquí establecida según su identidad de género.

En la verificación del cumplimiento de lo establecido en este parágrafo, las autoridades respetarán las diversas manifestaciones de identidad de género de las personas.

ARTÍCULO SEGUNDO. EXTENSION DEL TOQUE DE QUEDA: Durante el mismo periodo de extensión del aislamiento preventivo obligatorio establecido en el Decreto municipal 034 del 26 de abril de 2020, esto es, entre las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, se extenderá

el toque de queda, el cual continuará de la siguiente manera:

Para la comunidad en general, en el horario comprendido entre las 6:00 PM y las 5:00 AM.

El toque de queda será en forma permanente durante las 24 horas del día, para los mayores de setenta (70) años y menores de dieciocho (18) años, excepto cuando deban desplazarse por asuntos de salud, atención médica, consulta prioritaria o externa.

PARÁGRAFO PRIMERO: Se exceptúan de la anterior medida:

1. Los funcionarios y contratistas del Municipio de Agua de Dios, el Hospital Herrera Restrepo y Centro de Salud Johan, así como de la ESP Ingeagua, que deban desarrollar actividades relacionadas con la atención, prevención, mitigación y coordinación del Coronavirus COVID — 19.

Los trabajadores y operarios particulares de farmacias de turno.

Los trabajadores y operarios que prestan sus servicios en turnos de trabajo, debidamente acreditados con sus respectivos carnets o documentos.

4. Los trabajadores que prestan sus servicios como domiciliarios, a través de empresas legalmente constituidas y que se encuentren debidamente acreditados.

5. Los miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del pueblo, Cuerpo oficial de Bomberos, Rama judicial, Organismos de socorro, Personería Municipal y la Fiscalía General de la Nación.

6. Personal de vigilancia, seguridad privada y celaduría.

7. Vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen. :

8. Personal sanitario, ambulancias, vehículos de atención hospitalaria.

9. Servidores públicos y personal cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la preservación del orden público, Organismos de emergencia y socorro-de todo orden y similares y toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud.

10. Vehículos y personal de las empresas concesionarias del servicio público de aseo del Departamento, debidamente acreditados.

11. Los empleados de empresas de servicios públicos domiciliarios que deban adelantar acciones concretas en este horario.

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE AGUA DE DIOS**

12. Los trabajadores pertenecientes a empresas de manufacturas, de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados, fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos.

13. Se autoriza el tránsito de vehículos particulares en casos de urgencia debidamente comprobada.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Los funcionarios, contratistas y particulares que se encuentren fuera de sus hogares en horario no permitido deberán portar autorizaciones o certificaciones de la empresa o entidad con fecha reciente para presentarlas ante las autoridades que lo requieran

ARTÍCULO TERCERO: MODIFÍQUESE a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020 y hasta las cero horas (00:00) del día 11 de mayo de 2020, el horario de cierre de todos los establecimientos de comercio del Municipio de Agua de Dios, el cual será a partir de las 4:00 PM, de Lunes a Domingo.

La anterior medida no comprende aquellos establecimientos que comercialicen productos farmacéuticos a través de droguerías.

Los establecimientos de comercio que se dediquen a la venta de comidas y bebidas, podrán ofrecer sus servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo, atendiendo las medidas sanitarias y de bioseguridad que dispongan las autoridades gubernamentales.

ARTÍCULO CUARTO: LEVANTAMIENTO DEL PICO y PLACA PARA VEHÍCULOS y MOTOCICLETAS: A partir de la vigencia del presente decreto, se levanta la medida de PICO y PLACA para vehículos y /o motocicletas establecida en el Decreto No. 030 del 14 de abril de 2020.

PARÁGRAFO ÚNICO: Quedan vigentes las medidas de restricción de pasajeros o acompañantes en vehículos particulares, así como de restricción a la circulación de motos y prohibición de acompañante o parrillero en moto, establecidas en el Decreto No. 030 del 14 de abril de 2020, con las excepciones allí contenidas.

ARTÍCULO QUINTO: Todas las disposiciones contempladas en: los presentes decretos son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Municipio de Agua de Dios.

Su incumplimiento o inobservancia acarreará las sanciones previstas en los artículos 35, 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa), sin perjuicio de incurrir en la conducta punible (delito) de Violación de Medidas Sanitarias en el artículo 368 de la ley 599 de 2000 y a las multas previstas en artículo

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE AGUA DE DIOS**

ARTÍCULO SEXTO: Quedan vigentes las anteriores medidas de orden público a nivel municipal, que no le sean contrarias a lo establecido en el presente decreto y que no hayan perdido su vigencia.

ARTICULO SEPTIMO: A través de la secretaría de gobierno deberá coordinarse lo establecido en el presente acto administrativo con las autoridades militares, de policía y gubernamentales, a fin de adelantar los operativos pertinentes para dar cumplimiento a la inspección, vigilancia, restricción y control respectivo

ARTÍCULO OCTAVO: El presente decreto rige a partir de las cero horas (00:00) del día 27 de abril de 2020 y hasta las cero horas (00:00) del día 11 de 11 de mayo de 2020.”

Mediante los autos de 21 de mayo y 15 de julio de dos mil veinte (2020), el despacho presidido por la magistrada NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA avocó y acumuló el conocimiento de los presentes trámites, ordenó las notificaciones al ALCALDE MUNICIPAL DE AGUA DE DIOS y al MINISTERIO PÚBLICO respectivamente y fijó la publicación de la existencia de esta causa judicial a través de la página www.ramajudicial.gov.co con el fin de que cualquier ciudadano interviniera para defender o impugnar la legalidad del decreto objeto de control inmediato de legalidad.

II. INTERVENCIONES:

En cumplimiento de lo prescrito en el numeral 2 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se fijó aviso sobre la existencia de los procesos en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en la sección denominada “Medidas COVID19” de la página web de la Rama Judicial, sin que dentro del término de los diez (10) días se hayan presentado intervenciones por parte de la ciudadanía o de la Alcaldía del Municipio de Agua de Dios.

2.1. MINISTERIO PÚBLICO

En respuesta remitida al correo electrónico del despacho, la PROCURADORA 131 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS, doctora DIANA JANETHE BERNAL FRANCO rindió el 19 de junio y 13 de agosto de 2020 concepto con las siguientes razones:

En primer lugar, se refirió a los presupuestos que deben tenerse en cuenta para efectuar el control inmediato de legalidad, a saber: **1.)** Que se trate de un acto de contenido general. **2.)** Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **3.)** Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

A la luz de esas tres hipótesis normativas, la señora representante del Ministerio Público para este proceso, menciona que al revisar el contenido de los Decretos 034 y 035 de 26 de abril de 2020, observa que efectivamente *se tratan de actos de contenido general* dictados en ejercicio de la función administrativa como máxima autoridad administrativa del municipio y de policía, a la luz de lo dispuesto en “en los artículos 2º, 44, 45, 46, 49 y 315 de Constitución Política de Colombia, Ley 9ª de 1949, Ley 136 de 1994, Ley 1523 de 2012, Ley 1551 de 2012, D.R. 780 de 2016, Ley 1801 de 2016, Decreto Presidencial 593 de 2020.”

Frente al análisis de *si los decretos tienen como finalidad desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción*, realiza su confrontación bajo las siguientes observaciones: i) los decretos municipales contienen una serie de medidas y decisiones para prevenir la propagación de COVID. 2) Si bien en la parte considerativa relaciona los

Decretos 457 y 593 de 2020, estos no tienen el carácter de decretos legislativos y no guardan relación con las medidas administrativas allí adoptadas. 3) Los decretos se limitan a cumplir y adoptar las medidas de orden nacional y departamental expedidas para mantener el orden público.

En efecto, prosigue la señora representante del Ministerio Público, para señalar que las medidas adoptadas se decretaron en virtud de las facultades de policía y ordinarias atribuidas a las autoridades municipales en las normas del Código Nacional de Policía y la Ley 9 de 1979.

Con esas razones, puntualiza la señora agente del Ministerio Público, que **las medidas adoptadas por el ALCALDE DEL MUNICIPIO DE AGUA DE DIOS en los decretos objeto de estudio** no fueron expedidas como desarrollo de alguno de los decretos legislativos, ni de su contenido se desprende alguna motivación que permita inferir que existe una relación de causalidad con los mismos, razones por las cuales debe proferirse decisión inhibitoria o debe declararse la improcedencia del medio de control.

2.2. CONCEPTO DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Ref.: Control inmediato de legalidad del Decreto 034 de 2020 expedido por el municipio de Agua de Dios.

Por medio del presente escrito nos permitimos dar respuesta al Auto del 21 de mayo de 2020, por medio del cual se hizo partícipe a la Universidad Externado de Colombia del debate jurídico de la referencia. Considerando conveniente la intervención acerca de la legalidad de la norma aludida, a continuación, se explican y justifican las razones a favor de la declaratoria en ese sentido.

El Decreto 034 de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Agua de Dios se expidió en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno nacional mediante el Decreto 417

del 17 de marzo de 2020, en ejercicio de las atribuciones que el artículo 215 de la Constitución política de 1991 le concede. En desarrollo del artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), compete al Tribunal Administrativo de Cundinamarca el conocimiento del procedimiento de control inmediato de legalidad del Decreto antedicho.

Dicho control implica un análisis de coherencia entre el marco constitucional y legal vigente, por un lado, y las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, por el otro, como es el caso del Decreto expedido por la Alcaldía Municipal de Agua de Dios.

En él, el alcalde adopta una serie de medidas transitorias para garantizar el orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus. Las medidas tienen relación directa con la crisis que se pretende conjurar, son idóneas y proporcionales, y se acompañan perfectamente con los lineamientos generales que el Gobierno Nacional ha venido trazando a lo largo de la crisis y, en particular, con las disposiciones de los decretos 531 de 8 de abril de 2020 y 593 de 24 de abril de 2020. Las medidas aludidas tienen que ver, esencialmente, con la necesaria limitación a la libertad de locomoción, pero implican un amplio catálogo de excepciones que garantizan, entre otros, el derecho a la salud. En definitiva, la norma expedida por la Alcaldía Municipal de Agua de Dios constituye una simple reiteración legítima de las decisiones tomadas por el nivel central para hacer frente a la crisis desatada por la pandemia.

SOLICITUD

Por los argumentos aquí esgrimidos se considera que el Decreto 034 de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Agua de Dios, es coherente con el marco normativo superior y, por ello, se solicita respetuosamente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca una declaratoria en ese sentido.

III. CONSIDERACIONES:

3.1. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL.

El artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -Ley 137 de 1994- dispone:

“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. (Destaca la Sala).”

Nótese como el legislador en la normativa transcrita dispuso someter ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a control inmediato de legalidad las actuaciones de carácter general que se dicten en ejercicio de función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, instrumento jurídico de inmediata y expedita aplicación, los cuales deben ser remitidos por las autoridades competentes dentro de las 48 horas siguientes a su expedición.

Esa preceptiva normativa fue reproducida íntegramente en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011², solamente que adicionó la facultad del juez administrativo para aprehender de oficio el conocimiento del referido control para cuando la autoridad administrativa no remite la actuación.

Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³ prescribe que el

² **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 **ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

control inmediato de legalidad de los actos de carácter general expedidos por autoridades departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos **expedidos en los Estados de Excepción serán de conocimiento en única instancia de los tribunales administrativos del lugar donde se expidan**; siendo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el competente para conocer del trámite de los controles de legalidad respecto de los actos de carácter general proferidos por las autoridades administrativas de los municipios de Cundinamarca y por el Gobernador de este departamento que cumplan los presupuestos prescritos por el artículo 136 ibídem.

En los términos de los numerales 1º y 6 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴, la decisión de legalidad de los actos generales sometidos a control debe ser proferida por la Sala Plena de la respectiva corporación.

Así, en el caso de autos, teniendo en cuenta que los actos administrativos objeto de estudio fueron proferidos por una autoridad administrativa del MUNICIPIO DE AGUA DE DIOS, ente territorial circunscrito al Departamento de Cundinamarca donde tiene jurisdicción este Tribunal, se advierte, desde su origen esta corporación es competente para conocer del mecanismo de control determinado en las Leyes 137 de 1994 y 1437 de 2011 por lo cual procede a verificar la correspondencia de los actos objeto

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.

⁴ **ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

de control con las normas constitucionales y legales que rigen la materia.

3.2 REGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS COMO DESARROLLO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

La Constitución Política consagra y regula la facultad que tiene el señor Presidente de la República para que mediante decreto legislativo con la firma de todos sus ministros declare el estado de excepción en el territorio nacional, frente a situaciones perfectamente diferenciables entre sí: (i) Estado de Guerra Exterior (art. 212 C.P.), (ii) Estado de Conmoción Interior (art. 213ibídem) y (iii) el Estado de Emergencia (art. 215 ejusdem)⁵. Este instrumento jurídico le otorga potestades extraordinarias al Gobierno nacional frente a situaciones que representan un peligro para la comunidad y que lo facultan de poderes superiores a los que la Constitución Política y la ley le otorgan en tiempos ordinarios de normalidad, lo cual le permite adoptar medidas restrictivas a derechos y libertades garantizados por la misma Carta Superior de Derechos sin que, en todo caso, se pueda afectar su núcleo esencial⁶. Las circunstancias de orden público deben ser de tal gravedad que no pueden ser conjuradas a través de los medios ordinarios de control con que cuenta el Estado.

Tratándose del Estado de Emergencia, la Carta Política en el artículo 215 ídem prescribe que su declaratoria es procedente siempre que ocurran las siguientes circunstancias, a saber:

“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta

⁵ C-702 de 2015.

⁶ LÓPEZ GUERRA Luis, Introducción al derecho constitucional, Tirant Lo Blanch, Valencia. 1994, página 84.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE AGUA DE DIOS

de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.”

Nótese que la autorización al señor Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia ya sea económica, ecológica o social que son los supuestos de hecho que subyacen en la mentada norma constitucional, se la otorga el Poder Constituyente de 1991 cuando se producen hechos que perturben o amenacen perturbar de manera grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país **o que constituyan grave calamidad pública** como es la existencia de la pandemia COVID19. Mediante tal declaración, el primer mandatario podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Con todo, la mentada potestad extraordinaria también encuentra límites en su aplicación, pues el estado exceptivo de emergencia solo se puede declarar por períodos hasta de treinta días, que sumados no podrán exceder

noventa días en el año calendario, durante los cuales se encuentra autorizado constitucionalmente para adoptar medidas que inexorablemente deben referirse a materias relacionadas directa y específicamente con la situación de emergencia, las cuales dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso les otorgue carácter permanente.

La Corte Constitucional en Sentencia C 466-2017 en lo que respecta a la exequibilidad del decreto legislativo que declara el Estado Exceptivo de Emergencia⁷, ha precisado que debe cumplir determinados requisitos formales y materiales sin los cuales no es posible la implementación de la medida extraordinaria. Al respecto, expresa:

“34. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (iv) referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y, finalmente, (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”. (Resalta la Sala)

En la misma sentencia, la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de los requisitos formales y materiales expresa:

“En el caso de las medidas adoptadas bajo el Estado de Emergencia, le corresponde a la Corte verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de cada Decreto legislativo tal como se hará a continuación.

Le corresponde a la Corte verificar los siguientes requisitos de forma: (i) que el decreto legislativo haya sido dictado y promulgado en desarrollo del decreto que declaró el estado de Emergencia; (ii) que el decreto lleve la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho, (iii) que hubiere sido expedido dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia, y (iv) que se encuentre debidamente motivado, con el señalamiento de las razones o causas que condujeron a su

expedición

[...]

En lo que respecta a los **requerimientos de orden sustancial o material**, es deber de esta Corporación establecer: (i) si existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo decreto y las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de Emergencia (**juicio de conexidad**); (ii) si cada una de las medidas adoptadas se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar la situación de crisis y a evitar la extensión de sus efectos (**juicio de finalidad**); (iii) si en los decretos legislativos se expresaron las razones que justifican las diferentes medidas y si éstas son necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia (**juicio de necesidad**); (iv) si las medidas adoptadas guardan proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar (**juicio de proporcionalidad**); y finalmente, (v) cuando a través de las medidas se modifiquen o deroguen normas con fuerza de ley, si allí se expresaron las razones por las cuales las disposiciones suspendidas son incompatibles con el respectivo estado de excepción (**juicio de incompatibilidad**).

Adicionalmente, también le compete al juez constitucional constatar, con motivo de las medidas tomadas en los decretos legislativos que desarrollan el Estado de Emergencia, y cuando haya lugar a ello: (i) que las posibles limitaciones a los derechos y libertades, de haber sido tomadas, no afecten su núcleo esencial y se adopten en el grado estrictamente necesario para lograr el retorno a la normalidad; (ii) que las mismas no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (iii) que no suspendan los derechos humanos ni las libertades fundamentales, (iv) que no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, (v) que no supriman ni modifiquen los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento, y (vi) que tampoco desmejoren los derechos sociales de los trabajadores⁸. (Subraya fuera de texto)

Ahora bien, también se ha decantado vía jurisprudencial que **en los estados de excepción existen dos clases de decretos: i) los declarativos del estado de excepción y ii) los decretos que desarrollan esas facultades excepcionales**⁹, los cuales son pasibles del control judicial constitucional por parte de la Corte Constitucional¹⁰. A vez, con fundamento en el decreto que declara el estado de excepción y en los que lo desarrollan, **las autoridades administrativas pueden expedir actos administrativos generales que desarrollen y reglamenten los decretos con fuerza de ley**

⁸ C-702 de 2015.

⁹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Auto de 29 de abril de 2020. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto

¹⁰ Artículo 215 de la Constitución Política, Parágrafo .

adoptados en el estado de excepción, los cuales como ya fue precisado, deben ser sujetos de control inmediato de legalidad por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Es así que, sin perjuicio del control político que le corresponde ejercer al Congreso, el ordenamiento jurídico ha dispuesto también mecanismos de control judicial a todas las actuaciones expedidas por el Ejecutivo con ocasión y durante la imposición de un régimen de excepción en aras de asegurar que las medidas que se tomen durante dicho estado no desborden los poderes otorgados, se mantenga la racionalidad del orden instituido y el respeto por los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Carta Política¹¹.

Con relación a las acciones de control sobre los actos emanados de las autoridades administrativas en virtud de los estados de excepción, la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994 ha señalado lo siguiente¹²:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la

¹¹ Sentencia C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹² Mediante esta sentencia, la Corte Constitucional realizó el control previo de constitucionalidad de la Ley 137 de 1994 – Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

*aplicación de normas ilegales*¹³”(la negrilla es del tribunal). ”

Destácase que el control inmediato de legalidad para los actos de carácter general proferidos por las autoridades en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción busca reforzar los fines prohijados con el control automático de constitucionalidad que se realiza a los decretos con fuerza de ley, es decir, que se mantenga la racionalidad del orden instituido y, por ende, que las autoridades administrativas no se excedan en sus atribuciones legales con ocasión de la situación de anormalidad. En efecto, el Consejo de Estado respecto a la finalidad del control inmediato de legalidad a las actuaciones de la administración ha puntualizado¹⁴:

“Sobre el particular y como bien lo ha recalcado esta Corporación¹⁵, la Ley 137 de 1994 pretendió “instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)”.

En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de octubre de 2013. C.P. Marco Antonio Velilla

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

Entonces, éste supone el examen de lo relativo a la “competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción¹⁶” (la negrilla es del tribunal).

Respecto de las características que reviste el mecanismo de control previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁷, también el Máximo Tribunal Administrativo reitera:

*“En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes: **Es un proceso judicial** porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial. **Es automático e inmediato** porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado. **Es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. **Es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, **debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137. (Resalta la Sala).**”*

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁷ Sent. 5 de marzo de 2012, M.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Exp. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369 (CA). Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Así, teniendo en cuenta que el control inmediato de legalidad comporta un análisis (i) autónomo (es independiente al efectuado por la Corte Constitucional), (ii) automático e inmediato (la autoridad debe remitir una vez expedido el acto al juez administrativo, so pena de que su estudio se realice oficiosamente), (iii) integral (examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas jurídicas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas) que se materializa mediante una sentencia, por lo cual comporta el adelantamiento de un proceso judicial.

En atención al marco normativo expuesto y como quiera que este Tribunal es competente para decidir sobre la legalidad de los decretos expedidos por el Alcalde del Municipio de AGUA DE DIOS en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del CPACA, se realizará su confrontación con las disposiciones contenidas en los decretos legislativos, así:

3.3. LEGALIDAD DE LOS DECRETOS 034 y 035 de 2020.

CASO CONCRETO

El Alcalde del MUNICIPIO DE AGUA DE DIOS remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someter al trámite de control inmediato de legalidad de los Decretos 034 y 035 de 2020 con motivo de la calamidad pública declarada por el gobierno nacional por el peligro de la pandemia del COVID19 en todo el territorio nacional, los cuales expidió el burgomaestre durante el estado de excepción de emergencia sanitaria, económica y ecológica, decretado el pasado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo.

Ahora bien, como quiera que en el sub judice no hay demanda que pretensione el control inmediato de legalidad, el tribunal emprenderá el

examen de los requisitos de procedibilidad y de fondo, abarcando este último el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trata.

3.3.1. ACREDITACIÓN DE LOS REQUISITOS FORMALES

Desde el punto de vista formal los decretos que expiden los gobernadores y alcaldes para implementar las medidas administrativas en sus territorios durante el estado de excepción deben acompañarse con las mismas exigencias que deben cumplir los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la crisis con respecto del decreto legislativo que declara el estado de excepción.

Para puntualizar, de conformidad con lo normado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁸ y artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹⁹, los requisitos de procedibilidad se subsumen a los siguientes:

1. Que los actos sean de carácter general.
2. Que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa.
3. Que los actos sean proferidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

¹⁸ 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.

¹⁹ “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.

En relación con los requisitos en mención, la Sala verifica que los Decretos 034 y 035 de 2020 están suscritos por el alcalde del MUNICIPIO DE AGUA DE DIOS, fueron expedidos durante el límite temporal del estado de excepción declarado mediante EL DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 17 DE MARZO DE 2020.

Ahora, con el propósito de definir si los decretos en análisis fueron proferidos en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, procede la Sala a realizar las siguientes precisiones:

Siguiendo entonces el anterior derrotero, el tribunal verifica que los Decretos 034 y 035 de 26 y 27 de abril de 2020 desde su preámbulo anuncian que se apoyan en las disposiciones **Constitucionales** y Legales, en especial las que le confiere los artículos 2.24. 49, 95 y del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia.

Así mismo, el Alcalde del MUNICIPIO DE AGUA DE DIOS invocó como fundamentos jurídicos:

- Ley 9 de 1979
- Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012
- Artículo 01 de la Ley 136 de 1994
- Artículos 3, 12 y 14 de la Ley 1523 de 2012
- Artículo 5 de la Ley 1751 de 2015
- Decreto Reglamentario 780 de 2016 del Ministerio de Salud
- Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana)
- Circular 005 de 11 de febrero de 2020 del Ministerio de Salud y protección Social

- Circular conjunta 011 de 09 de marzo de 2020 de los Ministerios de Educación, Salud y protección Social
- Directiva No 006 de 10 de marzo de 2020, de la Procuraduría General de la Nación
- Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social
- Resolución 450 de 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social
- Resolución 453 de 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social
- Decreto 418 de 18 de marzo de 2020
- Decreto 457 de 22 de marzo de 2020
- Decreto 531 de 8 de abril de 2020
- Decreto 593 de 24 de abril de 2020
- Decreto 030 de 14 de abril de 2020 del Municipio de Agua de Dios
- Decreto 034 de 26 de abril de 2020 del Municipio de Agua de Dios

Esos puntos de apoyo normativos le sirvieron a la alcaldesa de la Localidad de AGUA DE DIOS para:

Decreto 034 de 26 de abril de 2020:

- **ADOPTAR** las instrucciones y medidas en materia de orden público decretadas mediante el **Decreto 593 de 24 de abril de 2020**.
- **EXTENDER** las medidas de aislamiento preventivo desde el 27 de abril de 2020 hasta el 11 de mayo de 2020, limitando la libre circulación de las personas y vehículos en el municipio.
- **ADOPTAR** las excepciones a las medidas de aislamiento para garantizar el derecho a la vida y a la salud.

- **PROHIBIR** el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, públicos y establecimientos de comercio.
- **GARANTIZAR** el pleno ejercicio de los derechos del personal medico o de las personas vinculadas con el sector de salud.
- **DETERMINAR** el estricto cumplimiento de todas las medidas adoptadas mediante este acto administrativo
- **DETERMINAR** la entrada en vigencia del decreto a partir del día 27 de abril de 2020 y la derogatoria del Decreto Municipal 030 de 14 de abril de 2020
- **DETERMINAR** que la derogatoria de las disposiciones anteriores
- **COORDINAR** con las autoridades militares, de policía y gubernamentales la ejecución de las medidas decretadas en el acto administrativo.
- **REMITIR** al Ministerio del Interior copia del presente decreto

Decreto 035 de 27 de abril de 2020

- **EXTENDER** las medidas de pico y género dispuesto en el Decreto 034 de 26 de abril de 2020
- **EXTENDER** toque de queda en el Decreto 034 de 26 de abril de 2020
- **MODIFICAR** el horario del cierre de los establecimientos de comercio del Municipio Agua de Dios, el cual será a partir de las 4:00 pm, Lunes a Domingo
- **LEVANTAR** el pico y placa para vehículos y motocicletas establecido en el Decreto 030 de 14 de abril de 2020
- **CUMPLIR** con las disposiciones contempladas en el decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes
- **DETERMINAR** la vigencia de los anteriores decretos anteriores sobre medidas de orden público adoptados a nivel nacional

- COORDINAR con la Secretaria de Gobierno para el cumplimiento del acto administrativo con las autoridades militares de policía y gubernamentales

Es así, que de los textos de los actos administrativos que ahora ocupan la atención de la Sala invocan como fundamentos lo dispuesto en los Decretos 418, 457, 531 y 593 de 2020, como soporte normativo para la decisión.

A ese respecto, si bien los Decretos 418, 457, 531 y 593 de 2020, fueron expedidos por el Presidente de la República una vez que fue declarada la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio, no por ello se puede concluir que se tratan de decretos legislativos, toda vez que fueron proferidos en ejercicio de sus facultades Constitucionales y legales conferidas por el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 Constitucionales y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, según los cuales al primer mandatario le corresponde (i) como *jefe de gobierno* conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, (ii) ejercer la *función de policía* para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas y los deberes, (iii) 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, e (iv) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer convivencia. De igual forma, instituyen que (i) el gobernador es agente del presente la República para el mantenimiento de orden público y (ii) que es atribución de los alcaldes conservar el orden público en su municipio de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República.

En ese contexto de las funciones que la Constitución atribuye al Gobierno Nacional, la conclusión a la que se llega es que los Decretos 418, 457, 531 y 593 no ostentan la naturaleza de Decretos Legislativos, puesto que fueron dictados en ejercicio de las potestades policivas que la Constitución y la ley le otorgan al Presidente de la República, al tiempo que no fueron suscritos por todos los ministros que conforman el Gabinete Presidencial, incumpléndose así con uno de los requisitos de este tipo de decretos.

De modo que, se arriba, los aludidos decretos presidenciales tienen el carácter de ordinarios, frente a lo cual no procede el control inmediato de legalidad sino el medio de control de simple nulidad, de conformidad con el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que puede ser ejercido por cualquier persona con el fin de cuestionar su legalidad

Lo anterior guarda consonancia con lo dicho en providencia del Consejo de Estado de 26 de junio de 2020²⁰, en la que se abstiene de avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, por comportar un decreto ordinario que no es susceptible del control inmediato de legalidad porque no se expidió como desarrollo de un decreto legislativo:

3. Al expedir el Decreto n°. 457 de 2020 el Gobierno Nacional invocó las facultades ordinarias previstas en los artículos 189.4, 303, 315 CN y 199 de la Ley 1801 de 2016. En cuanto a sus formalidades, el decreto también tiene carácter ordinario, pues está firmado por el Presidente de la República y los ministros de los sectores de la Administración a los que incuben las medidas adoptadas. De modo que, por el órgano, las facultades en que se sustenta y la forma, el decreto tiene carácter ordinario.

El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto n°. 457 de 2020 de manera reiterada. A su vez, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto n°. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, advirtió que el control de los decretos de aislamiento

²⁰ CONSEJO DE ESTADO, CP GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE, Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00

preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad.

4. Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la “tutela judicial efectiva”, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello.

La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que un correcto entendimiento de la “tutela judicial efectiva” no puede justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces.

Es importante destacar que el 7 de mayo de 2020, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo n°. PCSJA-11549, levantó la suspensión de términos en relación con los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y de simple nulidad de los actos administrativos dictados con ocasión de la declaratoria de la emergencia sanitaria por el COVID-19 (art. 5.3). De modo que cualquier persona puede acudir a esos medios de control, si estima que un acto administrativo dictado con ocasión de la emergencia sanitaria trasgrede el ordenamiento.

5. Aunque el Consejo de Estado tiene competencia para fiscalizar el Decreto n°. 457 de 2020 vía una demanda de cualquier persona, este acto no es susceptible del control inmediato de legalidad, porque no se expidió como una medida de carácter general, en cumplimiento de la función administrativa y como desarrollo de un decreto legislativo. Como se trata de un decreto ordinario, frente al que procede el medio de control de simple nulidad, de conformidad con el artículo 137 del CPACA, cualquier persona puede cuestionar su legalidad.

En efecto, el artículo 137 CPACA dispone que el medio de control de nulidad está establecido para la defensa objetiva del ordenamiento. A través de esta acción cualquier persona puede solicitar por sí, o por medio de representante, que se anule un acto administrativo, si infringe las normas en que debía fundarse. También, procede cuando el acto lo haya expedido un funcionario u organismo incompetente, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió.

Aún más, a diferencia de lo que sucede con el control inmediato de legalidad, cuyo trámite no prevé la solicitud de medidas cautelares (art. 185 del CPACA), quien acuda al medio de control de simple nulidad está

facultado para pedir, en cualquier estado del proceso, esas medidas, de acuerdo con los artículos 229 y siguientes del CPACA.

6. Solo el legislador, si así lo estima conveniente -por ejemplo en una reforma al CPACA-, podría atribuir a la jurisdicción una nueva modalidad de control automático respecto de los actos administrativos de carácter general dictados durante un estado de emergencia sanitaria. En democracia, como la soberanía solo reside en la ley, el juez no puede -so pretexto de la defensa de los derechos- asumir competencias que el pueblo -a través de la ley- no le ha dado. El juez no está exceptuado del cumplimiento de la ley, por el contrario, debe dar ejemplo de obediencia a sus mandatos inexorables.

7. Como el Decreto n°. 457 de 2020 constituye un acto de carácter general, dictado en ejercicio de función administrativa, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, no procede el control inmediato de legalidad prescrito en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 (Negrilla de la Sala).

En concordancia con lo acabado de explicar, como el referido Decreto 457 constituye un acto de carácter general dictado en ejercicio de la función administrativa, no desarrolla ningún decreto legislativo y, por ende, no se trata de un decreto de esa categoría.

Desde esa perspectiva, la Sala puede concluir que la referencia que hace el alcalde municipal de AGUA DE DIOS a los decretos 418, 457, 531 y 593 es netamente enunciativa, y establece que las medidas adoptadas en los decretos en estudio no tienen punto de apoyo en los Decretos Legislativos que desarrollen los referidos decretos.

Por las anteriores circunstancias, el tribunal puntualiza que los decretos estudiados no desarrollan ningún decreto legislativo emitido durante el Estado de Excepción, por lo que no se cumple con el presupuesto para efectuar el control automático de legalidad, habida cuenta, se reitera, que la procedibilidad del medio de control se contrae al desarrollo de las medidas de rango legislativo autorizadas por el Estado de Emergencia, tal y como lo establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Y es que el alcalde municipal de AGUA DE DIOS desde el preámbulo de los Decreto 034 y 035 de 2020 anuncian que se apoya en las disposiciones **constitucionales y legales**, en especial las que le confieren los artículos 2, 24, 49, 95 y 313 de la Constitución política, la Ley 9 de 1949, la Ley 136 de 1994, la Ley 1523 de 2012, la Ley 1551 de 2012, la Ley 1801 de 2016 y el Decreto Presidencial 593 de 2020.

Tratándose de la procedencia del control inmediato de legalidad de actuaciones cuyo fundamento no desarrollan ninguno de los decretos legislativos del estado de excepción, el Consejo de Estado en Sala Plena ha precisado:

1. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación²¹, el control de legalidad procede frente a los actos de contenido general que, en ejercicio de función administrativa, desarrollen o reglamenten un decreto legislativo proferido dentro de un Estado de excepción, como medida para verificar que los actos se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

2. En el caso bajo estudio, la Sala Unitaria constata que la Resolución 2953 del 17 de marzo de 2020 no reglamentó ni desarrolló el Decreto Legislativo 417 de 2020 (que declaró el Estado de emergencia económica social y ecológica) ni ningún otro decreto legislativo proferido por el presidente de la República en el marco de esa declaratoria, lo que impide que ese acto sea objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción.

De hecho, el ICBF invocó como fundamento la Resolución 385 del Ministerio de Salud y de la Protección Social, en la que, el 12 de marzo de 2020, en Colombia se declaró la emergencia sanitaria. De modo que, a juicio del despacho, el fundamento normativo de la Resolución 2953 es una norma proferida antes de que el presidente de la República expidiera el Decreto Legislativo 417 de 2020.

²¹ Sentencia del 16 de junio de 2009, expediente 11001031500020090030500.

Conviene precisar que esta posición ya ha sido aplicada por esta Corporación, en providencias del 31 de marzo²² y del 2 de abril²³ de 2020, **en las que se explicó que es improcedente el control inmediato de legalidad frente a actos que no desarrollaran, ni reglamentaran decretos legislativos.**

De todos modos, la Sala Unitaria precisa que lo anterior no impide que el control judicial del acto se pueda promover, a solicitud de parte, mediante los medios de control previstos por el CPACA²⁴.

En ese orden de ideas, comoquiera que la Sala constata que los decretos estudiados no reglamentan ni desarrollan el Decreto Legislativo 417 de 2020, ni ningún otro decreto legislativo proferido por el presidente de la República en el marco de la declaratoria del estado de excepción, ello impide que esos actos sean objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción.

Lo cierto es que la situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. En esa medida, según la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado a que se hace mención en esta providencia no es viable que los magistrados de esta corporación sin tener competencia para ello y al amparo del presente medio judicial pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, es decir, no puede justificarse el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces²⁵.

Es por todas abundantes razones que la Sala arriba a la conclusión de que deviene en improcedente el presente medio de control frente a los Decretos 034 y 035 de 26 de abril de 2020 por cuanto no satisfacen los requisitos

²² Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, y expediente 11001-03-15-000-2020-00955-00, M.P. Martín Bermúdez Muñoz.

²³ Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

²⁴ Consejo de Estado. Sala Plena. Sala Tres Especial de Decisión. Auto de 14 de abril de 2020.

Expediente: 2020 -01037

²⁵ CONSEJO DE ESTADO, CP GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE, providencia de 26 de junio de 2020, Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00

normativos propios para su ejercicio. Ello, sin perjuicio de la procedencia del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Finalmente, se precisa que la presente providencia será suscrita por la Presidente de la Corporación y la Magistrada Ponente, según fue decidido en sesión de sala del 31 de marzo de 2020, una vez hubiere sido aprobada por la mayoría reglamentaria.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

RESUELVE

PRIMERO. DECLÁRASE IMPROCEDENTE el presente control inmediato de legalidad y **ABSTIÉNESE** el Tribunal de emitir respecto de este medio de control judicial un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de los **Decretos 034 y 035 de 26 de abril de 2020** expedidos por el alcalde municipal de AGUA DE DIOS de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

TERCERO: Por conducto de la Secretaría de la Sección Cuarta – Subsección “B” de este Tribunal, **ORDÉNASE LA NOTIFICACIÓN** de esta providencia al alcalde municipal del **MUNICIPIO DE AGUA DE DIOS** (Cundinamarca) y a la señora Procuradora Judicial Administrativo

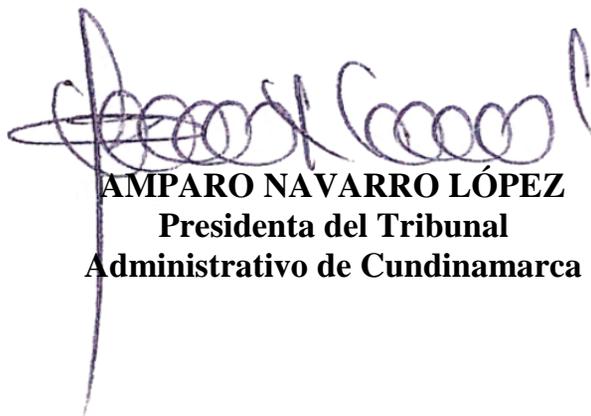
ante esta corporación por los medios electrónicos autorizados para el particular.

CUARTO: Por conducto de la Secretaría de la Subsección “B” de la Sección Cuarta de este Tribunal, y con el apoyo del ingeniero de soporte, **PÚBLIQUESE** esta providencia en la página web de la rama judicial en la sección denominada “Medidas COVID19”, o en la plataforma autorizada para tales efectos.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta del Tribunal
Administrativo de Cundinamarca