



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"**

Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Magistrado: Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA

REFERENCIAS:

Radicación: 25000-23-15-000-2020-02479-00
Asunto: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Decreto 171 del 15 de julio de 2020, expedida por el Alcalde de Madrid – Cundinamarca

Correspondió a este Despacho por reparto el Decreto No. 171 del 15 de julio de 2020 expedido por el alcalde municipal de Madrid – Cundinamarca, *“por el cual se adoptan instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus (COVID-19) y el mantenimiento del orden público en el Municipio de Madrid Cundinamarca”*, a fin de que se efectúe el estudio del control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 185 del CPACA. Sería del caso avocar conocimiento sobre el particular, de no ser porque se observa que el acto enviado por el alcalde de Madrid - Cundinamarca no es pasible de control inmediato de legalidad.

Al respecto, se tiene que el artículo 215 de la Constitución Política establece que el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, podrá declarar un Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las contempladas en los artículos 212¹ y 213² superiores, que *“perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”*.

Es así como en estos especiales eventos, el Presidente de la República cuenta con la atribución extraordinaria para dictar decretos con fuerza de ley – es decir decretos legislativos-, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; normas que, a su vez, bien pueden ser materia de desarrollo o reglamentación por parte de autoridades de todos los órdenes y niveles de la administración pública, según sus competencias a través de actos administrativos de carácter general.

En desarrollo de lo anterior, el Legislador expidió la Ley Estatutaria 137 de 1994, a través de la cual reguló las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción, la cual en su artículo 20 estableció que *“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***

¹ Estado de guerra exterior

² Estado de conmoción interior

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”.

Sobre el particular, el artículo 151 del CPACA establece que los tribunales administrativos conocerán *“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”.*

En este orden de ideas, se concluye que el control inmediato de legalidad que ejerce esta Jurisdicción únicamente procede respecto de aquellos actos administrativos de carácter general que (i) sean expedidos en el marco temporal de una declaratoria de cualquiera de los estados de excepción previstos en la Constitución; y (ii) sean dictados como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional.

Descendiendo al caso de autos, de la revisión del Decreto Municipal 171 de 2020 se concluye que este no fue expedido en desarrollo del **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, por el cual el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados a partir de la vigencia de dicho decreto.

Además, con el fin de desarrollar la afirmación hecha anteriormente, es necesario precisar que en el decreto en comento, el alcalde de Madrid invocó como sustento los siguientes fundamentos:

- (i) **Constitución Política:** artículos 2, 16, 24, 44, 45, 46, 49, 95 y 315.
- (ii) **Ley 136 de 1994:** artículo 91, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.
- (iii) **Ley Estatutaria 1751 de 2015:** artículo 5.
- (iv) **Ley 1801 de 2016:** artículos 5, 6, 14, 198, 201, 202 y 205.
- (v) **Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020** expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social por la cual se *“declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.*
- (vi) **Resolución 464 del 18 de marzo de 2020**, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social por la cual se adoptó la medida de aislamiento preventivo.
- (vii) **Decreto nacional 418 del 18 de marzo de 2020**, a través del cual se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.
- (viii) **Decreto municipal 087 del 13 de marzo de 2020**, por el cual se declaró la alerta amarilla y se adoptaron medidas para reiterar e implementar frente a la contención de la pandemia por el coronavirus – COVID 19 en el municipio de Madrid Cundinamarca y se dictaron otras disposiciones.
- (ix) **Decreto municipal 089 del 16 de marzo de 2020**, a través del cual se declaró la situación de calamidad pública en el municipio y se dictaron otras disposiciones.

- (x) **Decreto municipal 090 del 17 de marzo de 2020**, por el cual se adoptaron medidas para la preservación y mantenimiento del orden público y se implementaron acciones frente a la contención de la pandemia por el coronavirus – COVID – 19 en el Municipio de Madrid Cundinamarca.
- (xi) **Decretos municipales 102, 111 y 117 de 2020**, a través de los cuales se adoptan instrucciones, actos y órdenes necesarios para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Madrid Cundinamarca.
- (xii) **Circular 001 del 11 de abril de 2020**, expedida conjuntamente por los ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Salud y Protección Social, y de Trabajo, por la cual se establecen orientaciones sobre medidas preventivas y de mitigación para reducir la exposición y contagio por infección respiratoria aguda causada por el SARS.CoV-2 (COVID-19), dirigidas al personal que labora en proyectos del sector de la construcción de edificaciones.
- (xiii) **Resolución No.00666 del 24 de abril de 2020**, a través de la cual el Ministerio de Salud adoptó el protocolo general de bioseguridad para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública.
- (xiv) **Decreto municipal No. 119 del 27 de abril de 2020**, mediante el cual se impusieron medidas para la contención y prevención del virus.
- (xv) **Decreto municipal No. 124 del 2 de mayo de 2020**, a través del cual se modificó el Decreto 119 de 2020.
- (xvi) **Decreto nacional 636 del 6 de mayo de 2020**, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.
- (xvii) **Decretos municipales 128 y 132 de 2020**, mediante los cuales se establecen medidas para la contención y prevención del Coronavirus Covid-19.
- (xviii) **Decreto municipal No. 133 de 2020**, por el cual se modifica el inciso 3° del párrafo 8 del artículo 3° del Decreto 132 de 2020.
- (xix) **Decreto nacional 689 del 22 de mayo de 2020**, por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020.
- (xx) **Decreto municipal 139 del 25 de mayo de 2020**, por el cual se ordenaron medidas para contener y prevenir el Coronavirus.
- (xxi) **Resolución 844 del 26 de mayo de 2020**, a través de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria, modificó la Resolución 385 de 2020 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.
- (xxii) **Decretos municipales 142 y 143 de mayo de 2020**, por los cuales se modifican artículos del Decreto 139 de 2020.
- (xxiii) **Decreto nacional 749 de 2020**, mediante 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.

- (xxiv) **Decreto municipal 145 del 31 de mayo de 2020, modificado y adicionado por los Decretos 153 y 158 de 2020 respectivamente**, a través de los cuales se establecen medidas de contención del virus.
- (xxv) **Decreto nacional 847 del 14 de junio de 2020**, mediante el cual se modifica el Decreto 749 de 2020.
- (xxvi) **Decreto nacional 878 del 25 de junio de 2020**, por el cual se modifica y proroga la vigencia del Decreto 749 de 2020.
- (xxvii) **Decreto municipal 164 del 30 de junio de 2020**, mediante el cual se establecen medidas para contener y prevenir el Coronavirus Covid-19
- (xxviii) **Decreto nacional 990 del 9 de julio de 2020**, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público.

Corresponde precisar que si bien el decreto mencionó los Decretos 418³, 636⁴, 689⁵, 749⁶, 847⁷, 878⁸ y 990⁹, estos aunque fueron expedidos por el Presidente de la República, no lo fueron en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sino en virtud de las “*facultades constitucionales y legales*” que le asisten, 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.

Así las cosas, se advierte que el Decreto 171 de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Madrid, Cundinamarca no fue proferido como desarrollo del decreto legislativo que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto 417 de 17 de marzo de 2020) sino como una medida de contingencia y prevención del Coronavirus – COVID 19, en garantía de los derechos de los habitantes del municipio.

Sea esta la oportunidad para precisar que el control judicial inmediato y automático de los decretos declaratorios de estados de excepción, decretos legislativos, y actos de carácter general que los desarrollan, se traduce en importantes medidas de vigilancia de la actividad del Gobierno y la Administración Pública, con las cuales se persigue la vigencia de las garantías constitucionales de las personas durante dichos estados de excepción.

En consecuencia, **el control inmediato de legalidad es un mecanismo judicial de tipo extraordinario, que cuenta con un marco de competencia y ejercicio restringidos y no**

³ “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”.

⁴ “Por el cual se imparten instrucciones en la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

⁵ Por el cual se proroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 “por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

⁶ 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”.

⁷ Por el cual se modifica. el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

⁸ Por el cual se modifica y proroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”, modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020”.

⁹ 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.

puede ser utilizado por las autoridades judiciales para controlar la actividad de la administración por fuera de los estados de excepción, como quiera que ello traería consigo el ejercicio de una clara trasgresión al artículo 121 superior, en cuanto estableció que *“ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”* y con ello la clara violación del principio de la separación de las ramas del poder público, aspectos que cimentan el Estado Social de Derecho que hoy en día es Colombia.

En este orden de ideas y en virtud de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho no avocará conocimiento del control inmediato de legalidad respecto del Decreto 171 de 2020, tal y como será dispuesto en la parte resolutive del presente proveído.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

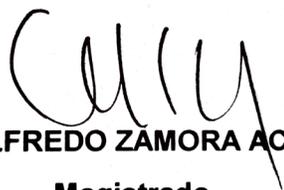
RESUELVE

PRIMERO.- NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 171 de 2020 expedido por el alcalde municipal de Madrid – Cundinamarca, *“por el cual se adoptan instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus (COVID-19) y el mantenimiento del orden público en el Municipio de Madrid Cundinamarca”*, en virtud de las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO. - NOTIFÍQUESE esta providencia al Ministerio Público.

TERCERO. - REMÍTASE copia de la presente decisión al Alcalde Municipal de Madrid – Cundinamarca.

Comuníquese.



LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado