

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: DR. SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**

Bogotá D.C., doce (12) de noviembre de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIAS:**

**EXPEDIENTE:** 25000-23-15-000-2020-02879-00  
**ENTIDAD SOLICITANTE:** MUNICIPIO DE MADRID  
**ASUNTO:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El municipio de Madrid - Cundinamarca ha remitido copia del Decreto Municipal No. 230 del 31 de Octubre de 2020 *"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 Y SE DECRETA EL AISLAMIENTO SELECTIVO CON AISLAMIENTO SELECTIVO CON DISTANCIAMIENTO INDIVIDUAL RESPONSABLE"*, con miras a que esta Corporación judicial efectúe el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ANTECEDENTES**

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

A través de la Ley 137 de 1994, se regularon los Estados de excepción de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, estableciéndose en sus artículos 3 y 20 que, el Gobierno podrán utilizar dichas facultades cuando las circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado; medidas que serán objeto de 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.

A su vez, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su Título III establece los Medios de Control de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cuyo artículo 136, se dispone:

**“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.**

*Así mismo, que 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”.*  
(Resaltado fuera del texto)

De las disposiciones normativas citadas, se colige que el citado medio de control excepcional e inmediato de legalidad solo es procedente para examinar los actos administrativos expedidos con ocasión de los estados de excepción, de contenido general, proferidos por las autoridades territoriales en ejercicio de sus funciones netamente administrativas, sin que se incluyan los dictados por las mencionadas autoridades en ejercicio de las funciones de policía de las que disponen, en virtud de la facultad policiva atribuida al Ejecutivo en el nivel nacional, seccional y local orientadas a atenuar circunstancias de índole policivo.

Lo anterior implica que cuando por la entidad territorial se remite un acto para su control, se deben examinar las disposiciones expedidas en cada caso en particular, de manera que se determine si se avoca o no el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, conforme lo dispuesto en los artículos 151 numeral 14 y 185 del CPACA.

En este punto conviene señalar que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. Así mismo, se tiene que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional y, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países, instando a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos

confirmados, lo que sobrellevo que a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, declarará el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional del 12 de marzo al 30 de mayo de 2020.

Ante estos hechos el Gobierno Nacional a través del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia y con base en este precepto por parte de las entidades territoriales y departamentales se han dictado diversos decretos para atender la situación de emergencia generada por el virus llamado COVID-19.

### CASO CONCRETO

Del análisis realizado al Decreto No. 230 del 31 de Octubre de 2020 *“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 Y SE DECRETA EL AISLAMIENTO SELECTIVO CON AISLAMIENTO SELECTIVO CON DISTANCIAMIENTO INDIVIDUAL RESPONSABLE”*”, se observa que, éste fue proferido por el alcalde municipal, **con fundamento en el Decreto Nacional No. 1168 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 y se decreta el aislamiento selectivo con **distanciamiento social responsable**”*, medida que se advierte se impuso por el Gobierno Nacional, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículo 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y **el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana)**.

De esta manera, téngase en cuenta que el Decreto nacional citado, en el articulado de la parte resolutive impartió una serie de instrucciones **establecidas por el Gobierno nacional para el mantenimiento del orden público** regulando la fase de Aislamiento Selectivo y Distanciamiento Individual Responsable que regiría en la República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID 19 hasta el 1 de octubre de 2020, implementando entre otros, **distanciamiento individual responsable, aislamiento selectivo en municipios de alta de alta afectación del Coronavirus COVID-19, actividades no permitidas, cumplimiento de protocolos para el desarrollo de actividades y medidas para el comportamiento ciudadano**, cuya vigencia fue prorrogada a través del Decreto 1297 del 29 de septiembre de 2020 hasta el 1 de noviembre de 2020, mismo que fue prorrogado por el Decreto

Nacional 1408 del 30 de octubre de 2020 hasta el 01 de diciembre de 2020, normas estas que justificaron la expedición del decreto bajo análisis.

Así las cosas, a través del Decreto Municipal No. 230 del 31 de octubre de 2020, el alcalde como primera autoridad adoptó y acogió para la buena marcha del orden público del municipio de Madrid, las directrices implementadas por el Gobierno en el Decreto Nacional 1168 de 2020, e impuso medidas para su cumplimiento y su correctivo en casos de incumplirlas, con fundamento en lo dispuesto por el Gobierno Nacional, siendo las mismas **de carácter policivo conforme el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana contenido en la Ley 1801 de 2016**. Lo anterior, en atención a los artículos 14 y 202 *Ibidem* que conceden poder extraordinario de los Alcaldes y Gobernadores para prevención del riesgo o necesarias ante situaciones de emergencia o calamidad, cuyas atribuciones son de índole policiva y por ello termina disponiendo medidas policivas, y en tal contexto, no fue expedido en ejercicio de las **precisas funciones administrativas y de carácter general concedidas en un Estado de excepción**.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto municipal remitido por el municipio de Madrid (Cundinamarca), de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que corresponden a las atribuciones propias como policía administrativa que se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el estado de excepción y sus desarrollos.

Por último, conviene señalar que la improcedencia del control inmediato de legalidad (que es automático e integral) sobre este decreto no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y por tanto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medio de control (objeciones del señor Gobernador, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento del Decreto 230 del 31 de octubre de 2020 proferido por el señor alcalde del municipio de Madrid – Cundinamarca, bajo el medio de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el Decreto 230 del 31 de octubre de 2020, proferido por el señor alcalde del municipio de Madrid- Cundinamarca, procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.

**TERCERO: COMUNICAR** esta decisión al alcalde del municipio de Madrid – Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público, a través de la Secretaría de la Sección y por el medio más expedito y eficiente, considerando el buzón de notificaciones judiciales previsto por la autoridad municipal.

**CUARTO: COMUNICAR** la presente decisión a través de la Secretaría de la Sección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial, en el espacio de Medidas Covid-19 sección “Control automático de legalidad tribunales administrativos”.

**QUINTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. J. RAMIREZ P.' with a long horizontal stroke extending to the right.

**SAMUEL JOSÉ RAMIREZ POVEDA**  
**Magistrado**