



RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

Bogotá, D.C., diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE N.º : 250002315000202002091-00
250002315000202002124-00 (acumulado)
NATURALEZA DEL ASUNTO : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO DE CONTROL : DECRETOS 139 Y 142 DE 2020
ENTIDAD : MUNICIPIO DE MADRID

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca procede a resolver lo que en derecho corresponda dentro del proceso de control inmediato de legalidad de los Decretos 139 y 142 de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Madrid, en virtud de lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

1. ANTECEDENTES

1.1. Texto de los Decretos

El alcalde del municipio de Madrid expidió los Decretos 139 y 142 de 2020, por medio de los cuales se adoptan medidas tendientes a mantener el orden público en el municipio de Madrid.

A continuación, se transcribe la parte resolutive de los actos administrativos objeto de control inmediato de legalidad:

1.1.1. Decreto 139 de 25 de mayo 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»:

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar las instrucciones establecidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 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", de acuerdo con lo establecido en el Decreto Nacional 689 del 22 de mayo de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Madrid Cundinamarca, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, hasta las doce de la noche (12:00 p.m.) del día 31 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, de acuerdo con lo ordenado por el Decreto Nacional 689 del 22 de mayo de 2020.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el Municipio de Madrid Cundinamarca, con las excepciones previstas en el artículo 3 y 4 del Decreto Nacional 636 del 06 de mayo de 2020.

ARTÍCULO TERCERO. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, la Alcaldía Municipal de Madrid Cundinamarca, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19, se permite en la jurisdicción del municipio de Madrid Cundinamarca, el derecho de circulación de personas y vehículos para los casos o actividades contemplados en el artículo 3º del Decreto Nacional 636 del 6 de mayo de 2020 y el Decreto Nacional 689 del 22 de mayo de 2020.

PARÁGRAFO PRIMERO. Se permite el derecho de circulación de las personas para la adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población; y desplazamiento a servicios bancarios: (i) bancarios, (ii) financieros, de operadores de pago, (iv) compra y venta de divisas, (v) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, (vi) servicios notariales y (vii) de registro de instrumentos públicos, bajo las siguientes reglas:

- Los días lunes se permitirá la circulación de una persona por núcleo familiar, donde su último dígito de su cédula sea 1 y 2.
- Los días martes se permitirá la circulación de una persona por núcleo familiar, donde su último dígito de su cédula sea 3 y 4.
- Los días miércoles se permitirá la circulación de una persona por núcleo familiar, donde su último dígito de su cédula sea 5 y 6.
- Los días jueves se permitirá la circulación de una persona por núcleo familiar, donde su último dígito de su cédula sea 7 y 8.
- Los días viernes se permitirá la circulación de una persona por núcleo familiar, donde su último dígito de su cédula sea 9 y 0.
- Los días sábados y domingos todos se quedan en casa, solo está permitido los domicilios.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Se permite la actividad física, a las personas mayores de edad, teniendo en cuenta el pico y cédula, según las reglas descritas en el párrafo primero del artículo tercero del presente Decreto, en un radio de 1. kilómetro de 6:00 a.m. a 8:00 a.m., por una hora, siempre y cuando se cumplan con los protocolos de bioseguridad.

PARÁGRAFO TERCERO. Se permite la actividad física de las niñas, niños y adolescentes entre los 6 y 17 años de edad, acompañados por una persona del núcleo familiar mayor de edad, los días lunes, miércoles y viernes desde las 3 p.m. hasta las 4 p.m., siempre y cuando se cumplan con los protocolos de bioseguridad.

PARÁGRAFO CUARTO. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y atención a medidas fitosanitarias, sólo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía, por un término de veinte (20) minutos.

PARÁGRAFO QUINTO. En cumplimiento de los artículos 3 y 4 del Decreto Nacional 636 del 06 de mayo de 2020 y el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020, se permiten además las siguientes actividades comerciales:

- Supermercados, fruterías, panaderías, expendios de carne y huevo, tiendas y expendios de alimentos, expendios de productos de limpieza y aseo, pañaleras, y farmacias.
- Bancos y entidades financieras, casas de cambio, establecimientos de chance y lotería, hoteles, veterinarias, optometrías, funerarias y establecimientos de insumos agrícolas.
- Establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio o entrega a domicilio o por entrega para llevar.
- Chatarrerías y actividades de reciclaje.
- Establecimientos de venta de vehículos automotores, motocicletas y bicicletas, incluidos partes, piezas y accesorios, mantenimiento de bicicletas, monta-llantas, talleres de mantenimiento de vehículos, establecimientos de venta de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza de automotores, centros de diagnóstico automotriz, parqueaderos públicos y lavaderos de vehículos con cita previa y para desinfección de vehículos.
- Los depósitos de materiales de construcción, carpinterías, ferreterías, talleres de ornamentación, vidrieras, establecimientos de pintura, cerámica y eléctricos.
- Lavanderías únicamente a domicilio y alquiler de lavadoras.
- Almacenes de ropas y calzado, zapaterías o remontadoras.
- Misceláneas, librerías, papelerías, establecimientos de publicidad, establecimientos de mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y ópticos.
- Los demás establecimientos comerciales podrán realizar su actividad a través de plataformas virtuales y entrega a domicilio.

PARÁGRAFO SÉXTO. Previo a funcionar las actividades permitidas deben tener aprobado el protocolo de bioseguridad por parte de la Dirección de Salud de la Secretaría de Educación y Desarrollo Social, por lo que deberán presentarlo al correo electrónico protocolos.bioseguridad@madridcundinamarca.gov.co, en cumplimiento de la Circular Conjunta 001 del 11 de abril de 2020 de los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio del Trabajo, la Resolución No. 00666 de 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, y demás protocolos de bioseguridad de acuerdo con los sectores económicos, así mismo de las instrucciones adoptadas por el Municipio de Madrid Cundinamarca. La vigilancia y cumplimiento de los protocolos de bioseguridad estará a cargo de la Secretaría General y Desarrollo Institucional para la Administración Municipal, y para el sector privado del Municipio la Dirección de Salud de la Secretaría de Educación y Desarrollo Social de Madrid Cundinamarca.

PARÁGRAFO SÉPTIMO. No está permitida la circulación de personal independiente del gremio de la construcción que no esté habilitado para ejecutar dicha actividad bajo una empresa legalmente constituida, registrada en cámara de comercio y con un domicilio social, entre ellos, los maestros de obra, plomeros, carpinteros, metalmecánicos, pintores, etc.

PARÁGRAFO OCTAVO. Horarios establecimientos de comercio. Los establecimientos comerciales que están operando dentro de las excepciones establecidas en los artículos tercero y quinto del presente decreto, podrán prestar sus servicios desde las 6:00 a.m. hasta las 6:00 p.m.

Los restaurantes que presten domicilios atenderán a puerta cerrada desde las 8 a.m., hasta las 8:00 p.m. Se prohíben las ventas ambulantes.

Los establecimientos de comercio de las zonas especiales ubicadas en las carreras 5, 6, 21, 22 y 23, y las calles 7 y 12 del municipio de Madrid Cundinamarca, podrán prestar sus servicios desde las 10:00 a.m. hasta las 4:00 p.m. Los supermercados, fruveros, panaderías y cafeterías de las zonas especiales podrán prestar sus servicios de 6:00 a.m., hasta las 6:00 p.m., y los restaurantes desarrollarán sus actividades a puerta cerrada y entrega a domicilio de 8:00 a.m., hasta las 8:00 p.m.

Los bancos y establecimientos financieros podrán prestar sus servicios desde las 9:00 a.m. hasta las 3:00 p.m.

ARTÍCULO CUARTO. Impóngase toque de queda a todos los habitantes del Municipio de Madrid Cundinamarca, tanto del área rural como del área urbana, desde las 07:00 p.m., hasta las 05:00 a.m., a partir el 25 de mayo de 2020 y hasta nueva orden.

PARÁGRAFO PRIMERO. SANCIÓN. Como consecuencia del incumplimiento del artículo anterior, se procederá por la autoridad competente a tomar las acciones, procedimientos y sanciones de conformidad a lo establecido en la Ley 1098 de 2006, Ley 1801 de 2016 y demás normas concordantes para cada uno de los casos particulares.

PARÁGRAFO SEGUNDO. EXCEPCIONES. Se exceptúa al cumplimiento de lo presupuestado en el artículo anterior, a quienes con ocasión al cumplimiento de sus labores deban transitar por el territorio a fin de llegar a sus hogares o lugares de trabajo, así como en aquellos casos que por fuerza mayor los Madrileños deban transitar por las vías o espacios públicos, ponderarse la situación por parte de la autoridad competente la necesidad de imponer la medida sancionatoria,

ARTÍCULO QUINTO: Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, espacio público y establecimientos de comercia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, hasta las doce de la noche (12:00 p.m.) del día 31 de mayo de 2020. Se permite la venta de bebidas embriagantes únicamente a domicilio.

ARTÍCULO SEXTO. El uso de tapabocas es obligatorio para todos los habitantes del Municipio de Madrid Cundinamarca, so pena de la imposición de comparendo por la Policía Nacional de acuerdo con Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana).

ARTÍCULO SÉPTIMO. Prohibir los siguientes espacios o actividades presenciales:

- Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas.
- Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juego de video.
- Gimnasios, piscinas, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.
- La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.
- Salones de belleza, peluquerías y barberías.
- Plaza de mercado, bares, discotecas, tabernas, clubes, corporaciones sin ánimo de lucro, salones de recepciones, campos de tejo, billares, galleras y casas de lenocinio.

PARÁGRAFO. Ordenar el cierre de parques y polideportivos en el Municipio de Madrid Cundinamarca, hasta tanto permanezca vigente la declaración de Emergencia Sanitaria ordenada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

ARTÍCULO OCTAVO. Inobservancia de las medidas. De acuerdo con el artículo 10 del Decreto Nacional 636 de 2020, la violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal 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.

PARÁGRAFO. Los habitantes del municipio de Madrid Cundinamarca, reincidentes en la violación e inobservancia de las medidas adoptadas en este Decreto, serán denunciados y puestos a disposición de la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.

ARTÍCULO NOVENO. Divúlguese por el medio más eficaz el contenido del presente acto administrativo a la comunidad en general del municipio de Madrid.

ARTÍCULO DÉCIMO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

1.1.2. Decreto 142 de 26 de mayo de 2020, «POR EL CUAL SE MODIFICA EL PARÁGRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO TERCERO DEL DECRETO 139 DEL 25 DE MAYO 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»:

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el párrafo octavo del artículo tercero del Decreto 139 de 25 de marzo de 2020, en el sentido de eliminar las zonas especiales de comercio y establecer el horario de los establecimientos comerciales de la siguiente manera: Los establecimientos de comercio que estén operando dentro de las excepciones establecidas en los artículos segundo y tercero del Decreto 139 del 25 de mayo de 2020, podrán prestar sus servicios desde las 6:00 a.m. hasta las 6:00 p.m., excepto los establecimientos de comercio de venta de ropa, zapatos, misceláneas y papelerías, los cuales podrán prestar sus servicios desde las 12 p.m. hasta las 6 p.m., el cual quedara así:

“PARÁGRAFO OCTAVO. Horarios establecimientos de comercio. Los establecimientos comerciales que están operando dentro de las excepciones establecidas en los artículos segundo y tercero del presente decreto, podrán prestar sus servicios desde las 6:00 a.m. hasta las 6:00 p.m., excepto los establecimientos de comercio de venta de ropa, zapatos, misceláneas y papelerías, los cuales podrán prestar sus servicios desde las 12 p.m. hasta las 6 p.m.

Los restaurantes que presten domicilios atenderán a puerta cerrada desde las 8 a.m., hasta las 8:00 p.m. Se prohíben las ventas ambulantes.

Los bancos y establecimientos financieros podrán prestar sus servicios desde las 9:00 a.m. hasta las 3:00 p.m.”

ARTÍCULO SEGUNDO. Divúlguese por el medio más eficaz el contenido del presente acto administrativo a la comunidad en general del municipio de Madrid.

ARTÍCULO TERCERO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

1.2. Intervenciones

Conforme al numeral 2 del artículo 185 del CPACA en el proceso de la referencia se fijó aviso sobre su existencia, en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹ y en la página web de la Rama Judicial², por el término de 10 días, con el fin de que cualquier ciudadano pudiese intervenir por

¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/238>

² En la sección denominada “Medidas COVID19”

escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de control; no obstante, no se recibió escrito por parte de la ciudadanía.

1.2.1. Municipio de Madrid

El municipio de Madrid, mediante apoderado, en escrito radicado el 12 de junio de 2020 hizo pronunciamiento sobre la legalidad de los Decretos 139 y 142 de 2020 expedidos por el alcalde de Madrid.

En concreto señala que la norma expedida no se encuentra sujeta al control inmediato de legalidad, toda vez que el Decreto 139 de 2020 fue expedido en atención de las normas aplicables en materia de convivencia ciudadana y a la función de policía de los alcaldes en el marco de situaciones de emergencia y calamidad.

Sostiene que el decreto municipal no desarrolla un decreto legislativo, sino que se limita a emplear competencias que ya habían sido previstas en la ley antes de la declaratoria del Estado de Emergencia (Decreto 637 de 2020). Por lo tanto, el alcalde está haciendo uso de mecanismos o instrumentos jurídicos de carácter ordinario, que no requiere de acudir al contenido de un acto con fuerza material de ley expedidos en tiempos de anormalidad.

En ese sentido, solicita al Tribunal abstenerse de emitir pronunciamiento sobre la legalidad del Decreto 139 de 2020.

En cuanto a la legalidad del acto administrativo, manifiesta que el decreto analizado fue proferido por la autoridad a quien la Constitución y las leyes asignaron la respectiva competencia, es decir, por el alcalde del municipio.

Indica que el decreto cumple con los requisitos de forma, ya que es un acto administrativo de carácter general, que contiene todos los elementos que permiten individualizarlo y fue publicado el 25 de mayo de 2020, fecha desde la cual está produciendo efectos.

Frente a los requisitos de fondo, señala que la conexidad entre el Decreto municipal 139 de 2020, con el Decreto Legislativo 637 de 2020, o con en el Decreto 636 de 2020, podría concluirse que la misma existe, debido a que se limita a dictar medidas orientadas a ejecutar las medidas de aislamiento preventivo obligatorio ordenadas

por el Gobierno Nacional, con el objeto de atender hechos que fundaron la declaratoria de Estado de emergencia económico, social y ecológico.

Afirma que los artículos del Decreto 139 de 2020 guardan relación con el Decreto 636 de 2020 y las medidas adoptadas son proporcionales debido a que se trata de medidas para procurar el distanciamiento social como método de contención del virus, evitando las aglomeraciones de personas.

Por último, manifiesta que el Decreto 142 de 2020 no hizo nada distinto a materializar un deber que asiste al alcalde de ejecutar las instrucciones impartidas por el Presidente de la República para atender la pandemia y evitar su propagación.

1.3. Antecedentes del acto objeto de análisis

En autos de 27 de mayo y 3 de junio de 2020 se solicitaron los antecedentes del acto objeto de estudio, los cuales fueron allegados por la entidad territorial.

1.4. Concepto del Ministerio Público

El Procurador II Judicial Administrativo 139 ante este Tribunal en escrito de 2 de julio de 2020 emitió concepto, en el cual solicita al Tribunal declararse inhibido para decidir sobre la legalidad de los Decretos 139 y 142 de 2020 a través del control inmediato de legalidad. La anterior petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

Hace un análisis sobre el control inmediato de legalidad constitucional y legal, precisando que se ejerce sobre los actos administrativos generales proferidos al amparo de los decretos legislativos que desarrollan los Estados de Excepción, que se trata de un proceso judicial que se resuelve la legalidad del acto mediante sentencia, que es un control autónomo y que la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene carácter de cosa juzgada relativa.

En cuanto al estudio de los Decretos 139 y 142 de 2020, relacionado con el examen formal, sostiene que el decreto objeto del presente control fue expedido por el alcalde de Madrid, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, Ley 1801 de 2016, Ley 136 de 1994 y la Ley 1523 de 2012, en virtud de las cuales el alcalde dirige la administración del municipio y aseguran el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo,

disponiendo de acciones transitorias de policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente la población.

Indica que el decreto analizado se encuentra numerado, fechado, con la especificación de las facultades que se ejercen y en virtud de las cuales se expide, así como el asunto del mismo, por lo que no se advierte ningún vicio de forma en la expedición del decreto.

En el presente caso, resulta necesario determinar si los actos administrativos que se analizan realmente cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 para ser objeto de control inmediato, o si, por el contrario, se trata de un acto de mera ejecución para cumplir con la ley o inclusive otro acto municipal previamente expedido.

Cita el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y extrae que los actos objeto de control inmediato de legalidad, deberán cumplir, entre otros, los requisitos: i) que se traten de actos de carácter general, y ii) que desarrollen los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Explica que del contenido de los artículos de los Decretos 139 y 142 de 2020 expedidos por el alcalde de Madrid, se puede decir que los mismo atienden a lo ordenado en el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020, el cual ordenó el aislamiento obligatorio de todas las personas habitantes del territorio entre el 11 de mayo al 25 de mayo de 2020.

Sostiene que en los actos administrativos no se hace referencia a ninguno de los decretos que declaran los estados de excepción (Decreto 417 y 637 de 2020).

Sin embargo, afirma que el decreto municipal fue expedido dentro del periodo del estado de excepción declarado mediante el Decreto 637 de 2020, por lo que resulta pertinente verificar si el tema objeto del decreto municipal desarrolla algún decreto legislativo expedido con ocasión del estado de excepción o si guarda alguna conexidad con el decreto que declaró el estado de emergencia.

Citó apartes del Decreto 637 de 2020 y concluye que las sugeridas en el decreto del Gobierno nacional buscan hacer frente a los efectos económicos y sociales negativos causados a los habitantes y a las empresas del territorio nacional que se han generado, entre otras situaciones, por las medidas de aislamiento adoptadas.

Indica que el aislamiento de la población y demás medidas señaladas en los decretos objeto de control no resultan ser unas medidas para conjurar la crisis económica y evitar la extensión de sus efectos negativos señalada en el Decreto 637 de 2020, pues como allí se indicó, el aislamiento mismo ha influido negativamente en algunos sectores de la economía.

Advierte que el Decreto Nacional 636 de 2020, fue expedido por el Presidente de la República, en virtud de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, lo que no lo constituye en un decreto legislativo.

Por todo lo anterior, sostiene que los decretos objeto de estudio expedidos por el alcalde del Municipio de Madrid atiende es lo dispuesto en el Decreto ordinario 636 de 2020, lo que lo constituye en un acto dirigido a ejecutar lo ordenando en dicho decreto, en ejercicio de la función propia del órgano administrativo municipal, 19 y en virtud de las facultades del Alcalde señaladas en el artículo 315 de la Constitución Política.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Conforme a los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 151-14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los Tribunales Administrativos son competentes en única instancia para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos 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 de su jurisdicción.

En el presente caso, los Decretos 139 y 142 de 2020 son actos administrativos de carácter general, expedidos por el alcalde de Madrid en ejercicio de la función administrativa, en vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo 2020³, siendo el aludido municipio parte de la jurisdicción de esta Corporación.

³ El estado de excepción estuvo vigente por el término de 30 días, es decir, entre el 6 de mayo al 5 de junio de 2020.

Corresponde, entonces, proseguir el análisis sobre si en este caso específico los Decretos 139 y 142 de 2020 son o no susceptibles de control inmediato de legalidad, conforme a la tesis mayoritaria de la Sala Plena, para lo cual se procederá a efectuar el examen de los requisitos de procedibilidad.

2.2 Generalidades de los estados de excepción y particularmente del estado de emergencia económica, social y ecológica

Como lo ha precisado la Corte Constitucional⁴, los estados de excepción usualmente suponen la suspensión o modificación de alguna parte de la normatividad vigente junto con la activación de poderes o facultades extraordinarias, dentro de los límites trazados por la Constitución, ante la necesidad de hacer frente a problemas sociales, económicos, de convivencia ciudadana o de otro tipo, graves o sobrevinientes.

Específicamente, la Constitución Política de 1991 estableció tres clases de estados de excepción: de guerra exterior (artículo 212), de conmoción interior (artículo 213), y de emergencia económica, social y ecológica (artículo 215) durante los cuales el ejecutivo puede adoptar medidas de carácter legislativo, al tiempo que creó controles y restricciones al uso de estas figuras, desarrolladas por la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción).

En efecto, previó un control político que debe ejercerse por el Congreso de la República y un control jurídico que se ejerce por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, según se trate de Decretos Legislativos, actos administrativos reglamentarios de las autoridades nacionales y los entes territoriales. En cuanto a las restricciones pueden señalarse, la temporalidad de las medidas que se adopten, la prevalencia de los tratados internacionales, los derechos que son intangibles durante los estados de excepción, la prohibición de suspender derechos, los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación, y prohibiciones.

En lo que se refiere al estado de emergencia económica, social y ecológica está orientado para corregir las alteraciones que desequilibran de forma grave e inminente el orden económico, el orden social, el orden ecológico o aquellas que constituyan grave calamidad pública, pudiendo ser individuales o concurrentes⁵. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política exige que los hechos en que se fundamenta el estado de emergencia económica, social y

⁴ Para el efecto, puede verse la Sentencia de Constitucionalidad n.º 672 del 28 de octubre de 2015 proferida por la Sala Plena con ponencia del Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

⁵ Quinche Ramírez, Manuel Fernando, 2013. El control de constitucionalidad. Universidad del Rosario, facultad de jurisprudencia.

ecológica sean: (i) distintos a los previstos para la declaración del estado de conmoción interior y de guerra exterior, (ii) que sean sobrevinientes y (iii) tengan tal gravedad que atenten o amenacen atentar de manera inminente el orden económico, social o ecológico, o constituyan calamidad pública.

La declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se establecerá por un periodo hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario, por lo que este estado de excepción plantea a un requisito temporal, en el cual el Gobierno Nacional tomará las medidas necesarias para mitigar la crisis. Además, la declaración del estado de emergencia podrá presentarse en todo el territorio o en parte del territorio.

Con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia, el Presidente y los ministros expedirán decretos legislativos, cuyo contenido se concretará en: (i) decretos destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (ii) deben referirse a materias que tengan relación directa con las causas que han determinado el estado de emergencia, (iii) no desmejoraran los derechos sociales de los trabajadores, (iv) establecer de manera transitoria nuevos tributos o modificar los existentes, caso en el cual, la medida dejará de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso le otorgue carácter permanente.

2.3 Alcance y características del control inmediato de legalidad:

El llamado control inmediato de legalidad es el control jurídico que se ejerce respecto de los actos administrativos de carácter general que se expiden en ejercicio de la función administrativa durante la vigencia de un estado de excepción, que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo⁶.

Este se cumple desde dos perspectivas: (i) un **control de los aspectos formales**⁷ específicamente la competencia de la autoridad administrativa para proferir el acto, los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo, finalidad, y el cumplimiento del procedimiento establecido para tal fin; y (ii) un **control de los aspectos materiales**⁸ en el que se verifica que el acto no infrinja las disposiciones superiores, y supere los juicios de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad, además del criterio de no discriminación.

⁶ Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Hugo Bastidas Barcenás. Expediente n.º 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

⁷ Consejo de Estado. Sentencia de 11 de mayo de 2020. C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Expediente n.º 110010315000202000944-00(CA).

⁸ Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad n.º 386 del 14 de junio de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

El Consejo de Estado ha desarrollado como características propias del control inmediato de legalidad de los actos administrativos, las siguientes:

- a) Según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, se realiza dentro de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y la providencia que lo decide es una sentencia.
- b) Es automático e inmediato, porque la autoridad administrativa una vez expide el acto debe remitirlo para control, so pena que la autoridad judicial asuma, de oficio, el conocimiento del asunto, aun cuando no se haya publicado o divulgado.
- c) Es autónomo, en tanto que es posible que se analice la legalidad de los actos administrativos antes que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, en tanto que se examina la competencia de quien expidió el acto, su motivación y conexidad con el estado de excepción, sujeción a las formas y proporcionalidad de las medidas adoptadas.
- e) Ahora, la sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, pues dada la complejidad del ordenamiento jurídico, el control queda circunscrito a las normas desarrolladas en la sentencia, por lo que los actos podrán ser demandados con base en otros fundamentos. Así, el control es compatible con las acciones de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad.
- f) Es participativo, porque los ciudadanos pueden intervenir para defender la legalidad o ilegalidad del acto enjuiciado.

2.4 Procedibilidad del control inmediato de legalidad:

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹⁰ establece los criterios de procedibilidad del control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

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.

⁹ Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro. Expediente n.º 110010315000201000200-00(CA). Consejo de Estado. Sentencia de 11 de mayo de 2020. C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Expediente n.º 110010315000202000944-00(CA).

¹⁰ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

Esta norma fue desarrollada por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011¹¹, que indicó que *“si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”*.

De las normas citadas se extrae que el control inmediato de legalidad procede para examinar la legalidad de los actos administrativos de carácter general que se expidan en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción¹².

A continuación, se verifica si los decretos municipales analizados reúnen cada uno de los criterios identificados.

2.4.1 Actos administrativos de carácter general:

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado son actos administrativos generales *“aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. Uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración, sin embargo, ello no es característico de los mismos ya que lo que los define es «[...] la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto [...]»¹³*¹⁴.

En el caso objeto de análisis, los Decretos 139 y 142 de 2020, son actos administrativos de carácter general, pues al revisar el texto transcrito en el primer acápite de esta providencia, se observa que establecen medidas para asegurar el distanciamiento y aislamiento social, específicamente se ordenó el aislamiento

¹¹ 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.

¹² Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Hugo Bastidas Bárcenas. Expediente n.º 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

¹³ Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Séptima edición, Bogotá, 2016, p. 144.

¹⁴ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 5 de julio de 2018. C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

preventivo obligatorio desde las cero horas del 25 de mayo de 2020 hasta las doce horas del 31 de mayo de esta anualidad, así mismo, en el citado decreto se precisaron excepciones al aislamiento. También se implementó el horario de establecimientos de comercio, se impuso la medida de toque de queda a todos los habitantes del municipio desde el 25 de mayo hasta nueva orden, se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, espacios públicos y establecimiento de comercio.

De igual manera, en el Decreto 139 de 2020 se estableció como obligatorio el uso de tapabocas, la prohibición de los espacios o actividades presenciales e indicó las consecuencias de la inobservancia de las medidas.

2.4.2 Actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa:

El artículo 209 de la Constitución Política la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Los Decretos 139 y 142 de 2020 fueron expedidos por el alcalde de Madrid en ejercicio de la función administrativa, específicamente en desarrollo de las facultades previstas en los artículos 314 y 315 de la Constitución Política que lo designan como jefe de la administración local facultado para conservar el orden público en el municipio.

2.4.3 Actos administrativos expedidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción:

Con relación a este requisito, el Consejo de Estado en sentencia del 2 de junio de 2020, expedida en el proceso identificado con radicado n.º 11001-03-15-000-2020-01012-00 con ponencia del Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio señaló:

En este punto se precisa que el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro en indicar que el control inmediato de legalidad solo procede frente a medidas de carácter general dictadas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, por lo que no caben dentro del estudio de este medio de control aquellas medidas de carácter general dictadas como desarrollo de decretos expedidos por el presidente en ejercicio de sus atribuciones con ocasión del estado de excepción, sino que tiene que ser en desarrollo de un decreto legislativo.

Por lo anterior, en este caso no se cumple con uno de los requisitos para ser

estudiado bajo el control inmediato de legalidad, y en consecuencia el presente medio de control será declarado improcedente.

En la misma línea, la Sala Plena de este Tribunal, en Sentencia del 8 de junio de 2020, proferida en el proceso identificado con radicado n.º 25000-23-15-000-2020-00282-00 con ponencia del Dr. Alfonso Sarmiento Castro, indicó que están excluidos de control inmediato de legalidad los actos administrativos que:

- i) Fueron expedidos con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción, en el caso particular, Decreto Legislativo No. 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.
- ii) Aunque comportan el ejercicio de función administrativa y aluden en sus consideraciones a decretos legislativos, su contenido no desarrolla los estados de excepción.
- iii) Fueron proferidos por las autoridades en virtud del poder extraordinario de policía con que cuentan los gobernadores y alcaldes, establecido en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)¹⁵, o en ejercicio de sus facultades generales ordinarias constitucionales o legales.

En el caso que nos ocupa, los actos administrativos analizados fueron expedidos en la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo 2020¹⁶, siguiendo la jurisprudencia citada se advierte que estos no desarrollan un decreto legislativo por cuanto el alcalde del municipio de Madrid los expidió, según se indica en los propios actos, en ejercicio de las facultades previstas en la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, el Decreto Nacional 636 y 689 de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional, por medio de los cuales se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional.

Adicionalmente, conviene poner de presente que por auto del 26 de junio de 2020¹⁷, el Consejo de Estado con ponencia del Dr. Guillermo Sánchez Luque se abstuvo de

¹⁵ "Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización.(...)"

Artículo 202. Competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad: Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores (...)"

¹⁶ El estado de excepción estuvo vigente por el término de 30 días, es decir, entre el 6 de mayo al 5 de junio de 2020.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión n.º 26. Auto del 26 de junio de 2020. Proceso con radicado 11001031500020200261100. C.P. Guillermo Sánchez Luque.

realizar el control inmediato de legalidad del Decreto 457 de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”* precisando que en materia de aislamiento preventivo obligatorio, el Gobierno Nacional adoptó las medidas en ejercicio de facultades ordinarias, de manera que se trata de actos administrativos cuyo control de legalidad debe efectuarse a través del medio de control de nulidad simple.

Visto lo anterior, la Sala encuentra que es improcedente ejercer control inmediato de legalidad de los Decretos 139 y 142 de 2020, y por ende, emitir pronunciamiento de fondo, toda vez que no desarrollan un decreto legislativo, pues se reitera, en sus consideraciones no alude a ninguno de estos, su contenido no desarrolla las facultades extraordinarias dadas a los entes territoriales con ocasión del estado de excepción, y finalmente, se constata que fue proferido por el alcalde en ejercicio de las competencias ordinarias de policía, establecidas en los artículos 5, 6, 198, 199, 201 y 205 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana - Ley 1801 de 2016-, y demás facultades generales ordinarias referidas a esta materia.

Teniendo en cuenta que los decretos analizados no desarrollan un decreto legislativo para que sea objeto de control inmediato de legalidad conforme lo establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, la Sala declarará la improcedencia del mismo.

Finalmente, teniendo en cuenta lo decidido por la Sala Plena en la sesión virtual de 31 de marzo de 2020, la presente decisión se suscribe únicamente por el Ponente y el Presidente de la Corporación.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

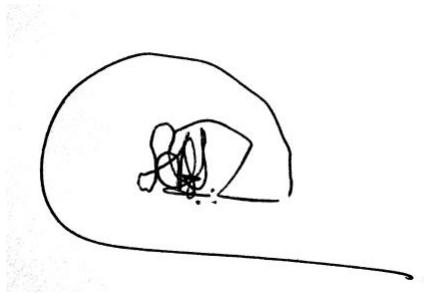
PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad de los Decretos 139 y 142 de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Madrid, por medio de los cuales se adoptan medidas tendientes a mantener el orden público en el municipio de Madrid, conforme a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por secretaría de la sección cuarta de este Tribunal **NOTIFICAR ELECTRÓNICAMENTE** la presente providencia al Procurador II Judicial Administrativo 139 ante esta Corporación, al correo electrónico namartinez@procuraduria.gov.co y a la alcalde del municipio de Madrid al correo electrónico al correo notificacionjudicial@madrid-cundinamarca.gov.co; el cual de acuerdo con la información visible en la página web del municipio¹⁸, es el medio habilitado para recibir notificaciones judiciales, ello sin perjuicio de otras direcciones electrónicas contenidas en la base de datos de la Secretaría de la Sección Cuarta.

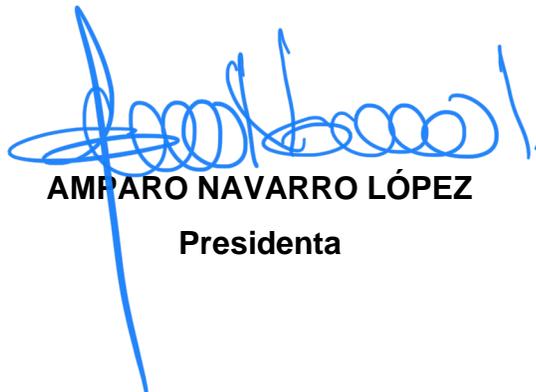
TERCERO: Por secretaría de la sección cuarta de este Tribunal **PUBLICAR** la presente providencia en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹⁹ y en la página web de la Rama Judicial²⁰.

CUARTO: Cumplido lo ordenado en el numeral anterior, **ARCHIVAR** el expediente, previas las anotaciones correspondientes en el sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta

¹⁸ <http://www.madrid-cundinamarca.gov.co/>

¹⁹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/238>

²⁰ En la sección denominada "Medidas COVID19"