



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"
DESPACHO NO. 13

Bogotá D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

AUTO No. 30

ASUNTO:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	2500023150002020-01968-00
ENTIDAD:	MUNICIPIO DE MADRID
ACTO:	DECRETO No. 132 DE 18 DE MAYO DE 2020
DECISIÓN:	NO AVOCA CONOCIMIENTO

Efectuado el reparto por parte de la secretaría general de esta corporación, le correspondió a este despacho el conocimiento del Decreto No. 132 de 18 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", expedido por el alcalde del municipio de Madrid, para realizar el control inmediato de legalidad de conformidad con los artículos 135 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Previo a tomar la decisión que corresponda, se procede a realizar el siguiente análisis:

1. De la situación de emergencia sanitaria originada por el COVID-19

En virtud del comunicado expedido el 11 de marzo de 2020 por el Director de la Organización Mundial de la Salud, que se catalogó el brote del COVID-19 como pandemia el Ministerio de Salud y Protección Social, en Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 declaró "la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020".

Adicionalmente, para conservar el orden público, mediante Decreto No 418 de 17 de marzo de 2020¹, el presidente de la Republica como primera autoridad administrativa ordenó que "las instrucciones, actos y ordenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior" y en el Decreto No. 420 de 18 de marzo de 2020², estableció directrices que los alcaldes y gobernadores

¹ "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"

² "Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19"

debían tener en cuenta en materia de orden público, tales como **(i)** la prohibición de bebidas embriagantes y las reuniones o aglomeraciones mayores a 50 personas, **(ii)** el toque de queda para menores edad y **(iii)** la restricción de circulación de los habitantes.

De igual forma, el Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020³ ordenó en el artículo 1º “el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020...” y en el artículo 2º “a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior”. Medidas que fueron ampliadas por **(i)** el Decreto 531 de 8 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 27 de abril de 2020, **(ii)** el Decreto 593 de 24 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 11 de mayo de 2020 y **(iii)** el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020 horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.

2. De la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica originada por el COVID-19

De conformidad con lo dispuesto en artículo 215 de la Carta Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede decretar el estado de emergencia por el término de treinta (30) días y hasta noventa (90) días, cuando se perturben o se amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico del país.

La Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994⁴ previó que la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica no debe ser superior a los treinta (30) días y a una vez vencido ese término, está en la obligación de convocar al Congreso de la República, quien a su vez, durante el año siguiente puede “reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado” – arts. 46 y 49–.

Así mismo, esta norma estableció que durante el periodo de emergencia, el gobierno está facultado para expedir decretos con fuerza de ley a efectos de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, sin desmejorar los derechos sociales de los trabajadores –arts. 47 y 50– y finalmente, como control político, el presidente de la República debe dar informe motivado al Congreso de la República, sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas –art. 48–.

Atendiendo esas disposiciones, el presidente de la República mediante Decreto legislativo 417 de 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

³ “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”

⁴ “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”

calendario, como quiera que “por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 - Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996 Estatuto Organice del Presupuesto” era necesario recurrir a las facultades extraordinarias para expedir decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19.

3. Del control inmediato de legalidad y competencia de los Tribunales Administrativos

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, “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.”

De igual forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136, en consonancia con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, ejercer el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general dictadas “por autoridades territoriales departamentales y municipales” en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

4. Del acto remitido para control inmediato de legalidad

En virtud de las facultades conferidas por los artículos 314 y 315 –num. 3– de la Constitución Política de Colombia, las Leyes 136 de 1994 –art. 91 modificado por el art. 29 de la L. 1551/2012– y Ley 1801 de 2016 –art. 14 y 202–, así como también, atendiendo las instrucciones del presidente de la República previstas en el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020, el alcalde del municipio de Madrid expidió el Decreto No. 132 de 18 de mayo de 2020, en el cual ordenó:

“ARTICULO 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’.

ARTICULO 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 18 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

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 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 COVID19, 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 3° del Decreto Nacional 636 del 6 de mayo de 2020

(...)

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 18 de mayo de 2020 y hasta nueva orden.

(...)

ARTÍCULO QUINTO: Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, espacio público y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 18 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 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 público 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 2.8.8.14.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

(...)"

5. Caso concreto

En el presente asunto, el alcalde de Madrid atendiendo lo dispuesto en el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020 expedido por el presidente de la República, (i) ordenó el aislamiento preventivo hasta el 25 de mayo de 2020 con las excepciones señaladas

en ese decreto nacional, (ii) prohibió el consumo de bebidas embriagantes en establecimientos y espacios públicos durante la medida de asilamiento y (iii) adoptó medidas sanitarias relacionadas con la prohibición de eventos públicos o privado que impliquen aglomeración de personas, la apertura de establecimientos comerciales gastronómicos y de entretenimiento.

Así mismo, en virtud de las facultades consagradas en las Leyes 136 de 1994 y 1801 de 2016 estableció (vii) el toque de queda para todos los habitantes del municipio de Madrid desde las 07:00 p.m., hasta las 05:00 a.m, e (v) implementó el uso de tapabocas de forma obligatoria.

De la lectura del acto remitido, se observa que las medidas enlistadas corresponden a instrucciones que tanto el presidente de la República como el alcalde de Madrid, decretaron para conjurar la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y mantener el orden público en ejercicio de atribuciones que el marco constitucional, legal y reglamentario le otorgan como primeras autoridades administrativas de la nación y del municipio, respectivamente, para el ejercicio de la función de policía⁵ –art. 315 de la C.P., L. 136 de 1994 y L.1801 de 2016–.

Según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, el control inmediato de legalidad procede frente a aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de funciones administrativas, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción. Luego, como el acto expedido por el alcalde de Madrid no desarrolla un decreto legislativo expedido por el presidente de la República en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, dicho acto no es pasible de control conforme lo indican las normas en cita.

En consecuencia, el despacho no avocará conocimiento del Decreto No. 132 de 18 de mayo de 2020, expedido por el alcalde de Madrid, sin embargo, se advierte que estas consideraciones no impiden que la legalidad de ese acto, pueda ser controvertida a través de otro medio de control que disponga la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, el despacho No. 13 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del Decreto No. 132 de 18 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”, expedido por el alcalde del

⁵ C. Const. Sent. C-117 de 2006: “La función de Policía está supeditada al poder de Policía y consiste en la gestión administrativa concreta del poder de Policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de Policía a las autoridades administrativas de Policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República. En las entidades territoriales compete a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de Policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.”

municipio de Madrid, para efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión al alcalde del municipio de Madrid, la cual se realizará a través de la secretaría de la subsección E, por medio de correo electrónico previsto por la autoridad departamental, quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente esta providencia al Ministerio Público de este despacho, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P.

CUARTO: COMUNICAR la presente decisión a través de la secretaría de la subsección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial y del Consejo de Estado, según Circular C011 de 31 de marzo de 2020, expedida por la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

QUINTO: Una vez ejecutoriada esta providencia y previa anotación en el sistema, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PATRÍCIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada