



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

**MAGISTRADA PONENTE DRA. ALBA LUCIA BECERRA AVELLA**

Bogotá, D.C., trece (13) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>NATURALEZA</b>	:	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>AUTORIDAD</b>	:	<b>ACALDE MUNICIPAL DE MADRID</b>
<b>RADICADO</b>	:	<b>25000-23-15-000-2020-02431-00</b>
<b>OBJETO DE CONTROL.</b>	:	<b>DECRETO 164 DEL 2020</b>
<b>TEMA.</b>	:	<b>Decreto “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.”</b>

Procede la suscrita Magistrada, a pronunciarse respecto del conocimiento del control inmediato de legalidad, establecido en el artículo 136 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto del Decreto No. 164 del 30 de junio 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”*, previos los siguientes,

**I. ANTECEDENTES**

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud, declaró el coronavirus como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación e instó a los estados a tomar acciones urgentes para la prevención y mitigación del contagio.

El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución No. 385, por medio de la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del virus en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Mediante la Resolución No. 464 del 18 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, adoptó el aislamiento preventivo como medida sanitaria obligatoria para proteger a los adultos mayores de 70 años, a partir del 20 de marzo de 2020 a las 7:00 am hasta el 30 de mayo de 2020 a las 12:00 pm.

El 18 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 418, por el cual se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, con el fin de prevenir y controlar la propagación del coronavirus, recalando que las instrucciones, actos y órdenes que se expidan por el Presidente de la República, tienen aplicación preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes.

Posteriormente, el Alcalde del Municipio de Madrid (Cundinamarca), a través del Decreto 087 del 13 de marzo de 2020, declaró la alerta amarilla en el municipio y adoptó medidas para la contención de la pandemia del coronavirus y mediante el Decreto No. 089 del 16 de marzo de 2020, se declaró la calamidad pública en el Municipio de Madrid (Cundinamarca).

Luego, mediante el Decreto 090 del 17 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de Madrid (Cundinamarca) adoptó medidas para la preservación y mantenimiento del orden público y se implementaron acciones frente a la contención de la pandemia del covid-19 en el municipio.

Después, el Decreto 102 del 25 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Madrid (Cundinamarca), en cumplimiento del Decreto Presidencial 457 de 2020, adoptó las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la ejecución del aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del municipio.

A través de los Decretos 111 del 7 de abril de 2020 y 117 del 15 de abril de 2020, la Alcaldía Municipal de Madrid, dio cumplimiento al Decreto 531 del 8 de abril de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, modificado por el Decreto 536 de 2020 y adoptó las instrucciones para la ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del municipio.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo, expedieron conjuntamente la Circular 001 del 11 de abril de 2020, en la cual se establecen orientaciones sobre medidas preventivas y de mitigación para reducir la exposición y contagio por infección respiratoria aguda, causada por el covid-19, dirigidas al personal que labora en proyectos del sector de la construcción durante la emergencia sanitaria.

Posteriormente, el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la Resolución No. 00666 del 24 de abril de 2020, por la cual adoptó el protocolo general de bioseguridad para todas las actividades económicas y sociales, con el fin de minimizar los factores que pueden generar la transmisión de la enfermedad.

El Alcalde Municipal de Madrid (Cundinamarca), expidió el Decreto 119 del 27 de abril de 2020, modificado por el Decreto 124 del 2 de mayo de 2020, en los cuales se adoptaron las instrucciones dadas en el Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020, imponiendo la ley seca, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio desde el 27 de abril hasta el 11 de mayo de 2020, estableciendo el pico cédula, horarios de establecimientos de comercio, toque de queda, entre otras medidas para la prevención del coronavirus.

Después, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, por el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes el territorio nacional, desde el 11 hasta el 25 de mayo de 2020 y en acatamiento del mismo, el Alcalde del Municipio de Madrid (Cundinamarca), profirió los Decretos 128 del 8 de mayo de 2020 y 132 del 18 de mayo de 2020, modificados por el Decreto 144 del 19 de mayo de 2020, por medio de los cuales dispuso el aislamiento preventivo obligatorio, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 11 de mayo de 2020 hasta las cero horas (00:00 am) del día 25 de mayo de 2020; estableciendo el pico y cédula, los horarios de establecimientos de comercio, toque de queda, entre otras.

Que la anterior medida, fue prorrogada por el Decreto Presidencial 689 del 22 de mayo de 2020, por lo cual se expidió el Decreto Municipal 139 del 25 de mayo de 2020, modificado por el Decreto 143 del 27 de mayo de 2020, ampliando el aislamiento desde el 25 hasta el 31 de mayo de 2020, estableciendo

el pico y cédula, los horarios de establecimientos de comercio, el toque de queda, entre otras.

El Ministerio de Salud y Protección Social, profirió la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, por la cual prorrogó la emergencia sanitaria por causa del coronavirus, hasta el 31 de agosto de 2020 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del virus en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

El Gobierno Nacional, expidió el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, por el cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 am) del 1º de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del 1º de julio de 2020, en el marco de la emergencia causada por el coronavirus, estableciendo 43 excepciones al mismo, con el fin de garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia.

Que mediante el Decreto 145 del 31 de mayo de 2020, modificado por el Decreto 153 del 12 de junio de 2020, la Administración Municipal de Madrid Cundinamarca, adoptó las instrucciones establecidas en el referido Decreto Nacional y ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 1º de junio hasta el 1º de julio de 2020, estableció el pico y cédula y otras medidas preventivas.

Después, el Presidente de la República, mediante el Decreto 682 del 21 de mayo de 2020, estableció la extinción especial del impuesto sobre las ventas para los días 19 de junio, 3 y 19 de julio de 2020 y en razón del mismo, la Alcaldía del Municipio de Madrid (Cundinamarca), profirió el Decreto 158 del 17 de junio de 2020, para establecer el pico y género y el horario de los establecimientos de comercio para el día sin IVA.

Mediante el Decreto Nacional 847 del 14 de junio de 2020, el Primer Mandatario señaló los espacios y actividades presenciales que en ningún caso pueden ser habilitados y cuales si están permitidas, bajos los horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones.

El 25 de junio de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 878, por medio del cual extendió las medidas establecidas en el Decreto 749 del 29 de mayo de 2020 hasta las doce de la noche (12:00 pm) del 15 de julio de 2020.

Finalmente, el Alcalde del Municipio de Madrid (Cundinamarca), profirió el Decreto 164 del 30 de junio de 2020, con el fin de adoptar medidas de cuidado para preservar la salud y la vida de los habitantes del municipio, evitar la propagación de coronavirus, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad, impartiendo instrucciones que permitan la circulación de las personas en medio del aislamiento preventivo.

En virtud de lo anterior, el Alcalde Municipal, remitió el referido decreto, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para su respectivo control inmediato de legalidad, cuyo reparto, efectuado por la Secretaría General de esta Corporación, fue asignado para su sustanciación y proyección a la Sala Plena.

## **II. CONSIDERACIONES:**

De conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, al prever el control inmediato de legalidad, estipuló 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 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 la norma en cita. 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.

De conformidad con lo anterior, se infiere que este medio de control inmediato de legalidad, solo es procedente para examinar los actos administrativos expedidos con ocasión del estado de excepción, que sean de contenido general, proferidos por las autoridades territoriales en ejercicio de funciones netamente administrativas **y que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos**<sup>1</sup> que fueren dictados en relación con los estados de excepción.

Ahora bien, una vez revisada la parte considerativa del decreto objeto del presente control de legalidad, se evidencia que, el mismo se fundamenta en los Decretos 749 del 28 de mayo de 2020 y 878 del 25 de junio de 2020, por medio del cual el Presidente de la República ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en el territorio nacional, del 1º de junio al 1º de julio de 2020, y amplió la medida hasta el 15 de julio de 2020, respectivamente, con el fin de evitar la propagación del coronavirus COVID-19; así mismo, se observa que fue expedido por el Alcalde del Municipio de Madrid (Cundinamarca), invocando el poder de policía que el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política y el artículo 14 de la Ley 1081 de 2016 le han otorgado.

Resulta pertinente analizar el alcance dado por la Corte Constitucional al poder de policía, cuya titularidad se encuentra en cabeza del Presidente de la República, a nivel nacional y, en los gobernadores y alcaldes a nivel territorial, pues bien, la sentencia C-241 de 2010, al respecto sostuvo:

*“El poder de policía se caracteriza por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social, en ámbitos ordinarios, y dentro de los términos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta función se encuentra adscrita al Congreso de la República, órgano que debe ejercerla dentro de los límites de la Constitución. De otro lado, la Constitución Política a través del artículo 300 numeral 8, ha facultado a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas a dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal. La función de Policía, por su parte, se encuentra sujeta al poder de policía, implica el ejercicio de una función administrativa que concreta dicho poder y bajo el marco legal impuesto por éste. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República tal como lo establece el artículo 189-4 de la Constitución. En las entidades territoriales compete a los gobernadores (Art. 330 CP) y a los alcaldes (Art. 315-2 CP), quienes ejercen la función de policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario. Esta función comporta la adopción de reglamentos de alcance local, que en todo caso deben supeditarse a la Constitución y a la ley. Finalmente, la actividad de policía es la ejecución del poder y la función de policía en un marco estrictamente material y no jurídico, que corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y que se encuentra necesariamente subordinado al poder y a la función de policía.”*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 21 de junio de 1999, Radicado No. CA 023, C.P.: Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola.

Del aparte transcrito, se advierte que el ejercicio de la mencionada atribución, implica la adopción de reglamentos de alcance local, que en el caso particular que nos ocupa, el Alcalde del Municipio de Madrid (Cundinamarca) lo materializó con la expedición del Decreto 164 del 30 de junio de 2020, pues, según se observa de la parte resolutive del mismo, se adoptó el aislamiento decretado por el Gobierno Nacional, se dispusieron unas garantías para dicha medida, se prohibió el consumo de bebidas embriagantes, se impuso como obligatorio el uso del tapabocas, entre otras.

Así entonces, de la lectura detenida de la parte considerativa y resolutive del aludido decreto, se concluye de manera unívoca que este no fue proferido en ejercicio de las funciones administrativas del alcalde, en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional dentro del marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, sino en uso de atribuciones de índole policiva.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso, adelantar el control inmediato de legalidad del señalado Decreto Municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, sin embargo, es importante aclarar, que ello, no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicán los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición y en tal medida, es susceptible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación al 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 3º del artículo 185 del C.P.A.C.A., se declarará improcedente el Control Inmediato de legalidad en el asunto del epígrafe.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** del Decreto No. 164 del 30 de junio 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”*, de conformidad con lo expuesto en parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO:** La presente decisión, no hace tránsito a cosa juzgada, por lo tanto, contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en nuestra codificación procedimental y contenciosa administrativa y/o demás normas concordantes.

**TERCERO:** Notificar la presente decisión, a través del correo electrónico o el medio más expedito al Ministerio Público y al Alcalde del Municipio de Madrid (Cundinamarca).

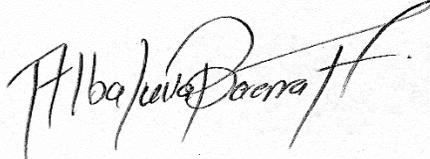
**CUARTO:** Toda comunicación deberá ser dirigida a través de los siguientes correos electrónicos:

1. [scs02sb04tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:scs02sb04tadmincdm@notificacionesrj.gov.co)
2. [s02des09tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s02des09tadmincdm@notificacionesrj.gov.co)

**QUINTO:** Por Secretaría de la Subsección "D" de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se ordena, que la presente decisión sea comunicada, en la sección "*Medidas COVID19*" de la página web de la Rama Judicial.

Ejecutoriada esta decisión, archívese el expediente.

**NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alba Lucía Becerra Avella', is centered on the page. The signature is fluid and cursive.

**ALBA LUCIA BECERRA AVELLA**  
**Magistrada**