

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

<b>EXPEDIENTE N.º</b>	<b>250002315000202000243-00</b>
<b>NATURALEZA DEL ASUNTO</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>OBJETO DE CONTROL</b>	<b>DECRETOS 094 Y 095 DE 2020</b>
<b>ENTIDAD</b>	<b>MUNICIPIO DE MADRID</b>
<b>MAGISTADO PONENTE</b>	<b>JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA</b>

**SALVAMENTO DE VOTO**

Con el respeto debido por la decisión mayoritaria de la Sala, a continuación expongo en forma breve las razones por las cuales salvo voto en relación con la sentencia de 23 de junio de 2020, que declaró improcedente el control inmediato de legalidad respecto de los Decretos 094 de 2020 *“POR EL CUAL SE RESTRINGE TRANSITORIAMENTE LA MOVILIDAD DE PERSONAS PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE MADRID CUNDINAMARCA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”* y 095 de 2020 *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 094 DEL 19 DE MARZO DE 2020, “POR EL CUAL RESTRINGE TRANSITORIAMENTE LA MOVILIDAD DE PERSONAS PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE MADRID CUNDINAMARCA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, proferidos por el alcalde de Madrid – Cundinamarca:

En mi criterio, es procedente el control inmediato de legalidad de los Decretos 094 y 095 de 2020 por cuanto se cumplen los requisitos previstos en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 151 (14) de la Ley 1437 de 2011.

Contrario a lo señalado en la sentencia de la que me aparto, en los decretos analizados se expidieron con fundamento en el Decreto Legislativo 417 de 2020, pues desarrollan la medida de distanciamiento social y aislamiento prevista en este como mecanismo para evitar la propagación del virus COVID 19. En efecto, este decreto legislativo señala como medidas a adoptar para superar la emergencia las siguientes:

*“MEDIDAS:*

*Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.”*

Considero que los decretos municipales objeto de estudio se expidieron con fundamento directo en las medidas antes transcritas, lo que satisface la exigencia de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, y por tanto debió ser considerado desarrollo de uno de los decretos legislativos proferidos en el Estado de Excepción, pues mediante estos actos administrativos el alcalde de Madrid restringió la movilidad de las personas y vehículos entre el 20 y el 24 de marzo de 2020, con algunas excepciones; prohibió el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos, públicos y establecimientos de comercio y las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas

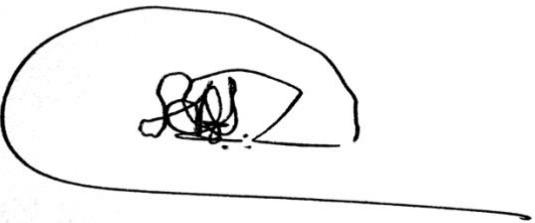
entre el 19 de marzo y el 30 de mayo de 2020; e indicó las medidas sancionatorias para quienes incumplieran las restricciones.

Ahora conviene precisar que si bien en los actos se cita el Decreto 420 de 2020, que no corresponde a un decreto legislativo, lo cierto es que como lo señalé anteriormente estas decisiones son el desarrollo directo del decreto legislativo de declaratoria del estado de excepción en el que se identificaron las medidas que debían ser adoptadas para superar la crisis, sin que pueda considerarse que las normas relativas al control inmediato de legalidad restrinjan esta posibilidad, como se entiende en la sentencia.

Por ello, considero que el Tribunal era competente y debía realizar el **control de los aspectos formales**<sup>1</sup> de los Decretos específicamente analizar la competencia de la autoridad administrativa para proferirlos, la cual en mi opinión va más allá del ejercicio de facultades ordinarias de policía y se fundamentan en el Decreto Legislativo 417 de 2020; así como los demás requisitos para su configuración esto es objeto, causa, motivo, finalidad, y el cumplimiento del procedimiento establecido para tal fin; y el **control de los aspectos materiales**<sup>2</sup> para verificar que los actos no infrinjan las disposiciones superiores, y que superen los juicios de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad, además del criterio de no discriminación.

Por las anteriores razones me aparto de la decisión mayoritaria y, en consecuencia, en mi opinión era procedente el control inmediato de legalidad respecto de los Decretos 094 y 095 de 2020 proferidos por el alcalde de Madrid y debía hacerse un análisis de fondo de su contenido.

Con todo comedimiento,



**LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**  
**Magistrado**

*Fecha up supra*

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 11 de mayo de 2020. C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Expediente n.º 110010315000202000944-00(CA).

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad n.º 386 del 14 de junio de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SALA PLENA**

Bogotá D.C., junio 23 de 2020

Magistrado Ponente:	<b>JOSE ELVER MUÑOZ</b>
Expediente:	<b>250002315000202000243-00</b>
Entidad territorial:	<b>Municipio de Madrid</b>
Acto administrativo:	<b>Decreto 094 del 19 de marzo de 2020</b>

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**(Salvamento de voto)**

A continuación, expongo las razones que explican mi disentimiento respecto a la decisión acogida mayoritariamente el día 1º de junio de 2019 dentro del proceso de la referencia, en los siguientes términos:

De acuerdo con la decisión del proyecto porque se trata de una función de policía que afecta las medidas administrativas adoptadas, pero se insiste en que no se debió avocar conocimiento.

Atento saludo,

  
**OLGA CECILIA HENAO MARIN**  
**Magistrada**

**Salvamento de voto en relación con la sentencia de 23 de junio de 2020 de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Control Inmediato de Legalidad. Expediente No. 2020-0356. Municipio de Madrid (Decretos 094 del 19 de marzo de 2020 y 095 del 22 de marzo de 2020). Magistrado ponente José Elver Muñoz Barrera**

Si bien comparto el fundamento de lo decidido, a saber, que este Tribunal no es competente para conocer a través del presente medio de control sobre los actos remitidos para el efecto; salvo voto porque haber dictado sentencia de improcedencia en una decisión de Sala Plena, desconoce la claridad del procedimiento establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 e implica una vulneración de la garantía del derecho al debido proceso, como pasaré a explicar.

El artículo 185, numeral 6, de la Ley 1437 de 2011 dice que en el marco del Control Inmediato de Legalidad el ponente registrará “*proyecto de fallo*” y que la Sala Plena “*adoptará el fallo*”. Fallo, según el diccionario de la RAE, es “*el procedimiento decisivo o imperativo*”, también dice que es la “*decisión tomada por persona competente*”. Y lo que estamos concluyendo en este caso, justamente, es que el Tribunal no es competente. De manera que cualquier otra decisión que no resuelva de forma sustantiva la cuestión sometida a consideración del Tribunal no satisface las exigencias de ley

Por lo tanto, a mi juicio, la decisión consistente en declarar improcedente el asunto (u otra similar), debió adoptarse por el Magistrado ponente. Así lo establece el artículo 125, inciso 1, en concordancia con el artículo 243, numeral 3, de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de una providencia que pone término a un proceso de única instancia, sin una decisión de fondo.

No hacerlo de la forma como lo indican las normas procesales anotadas trae como consecuencia una doble afectación del derecho al debido proceso. La decisión que se adoptó no es de fondo (pues declaró la improcedencia) y, además, no da la

posibilidad de ser recurrida. Si hubiera sido dictada por el ponente habría podido ser cuestionada en súplica (artículo 246 de la Ley 1437 de 2011) ante la Sala Plena.

A handwritten signature in black ink, consisting of several vertical strokes on the left and a long horizontal stroke that curves slightly upwards at the right end.

**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Magistrado**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

**ACLARACIÓN DE VOTO**

**Bogotá D.C, veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)**

**Magistrado Ponente: Dr. JOSE ELVER MUÑOZ BARRERA**  
**Medio: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**Radicación: 25000-23-15-000-2020-00243-00**  
**Autoridad: Alcalde Municipal de Madrid**  
**Actos: Decretos 094 y 095 del 19 y 22 de marzo de 2020.**

Con relación a la decisión adoptada en la sentencia de única instancia que declaró improcedente el medio de control de legalidad, manifiesto que si bien comparto esta decisión, acompaño parcialmente su motivación, particularmente en cuanto a que los actos administrativos objeto de análisis no tienen sustento en decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción, sino en el ejercicio de la facultad policiva de la autoridad administrativa; pero me aparto de la consideración que el juez del control inmediato de legalidad debe confrontar el acto administrativo con la totalidad de los decretos legislativos para determinar si desarrolla alguna de las materias reguladas a través de éstos, por cuanto considero que el acto debe indicar sus fundamentos, cumpliendo el deber de motivación que debe tener toda decisión administrativa, no pudiendo inferirse ésta, y por ende no está llamado el juez ha de forma oficiosa nutrir motivacionalmente el acto objeto de estudio.

Con todo comedimiento,

La firma del documento es digitalizada y se incorpora por la magistrada

  
**GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ**  
**Magistrada**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá DC, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**  
**Expediente: 25000-23-15-000-2020-00243-00**  
**Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**Asunto: REVISIÓN DE LOS DECRETOS 094 Y095 DE 2020 DE MADRID (CUNDINAMARCA)**

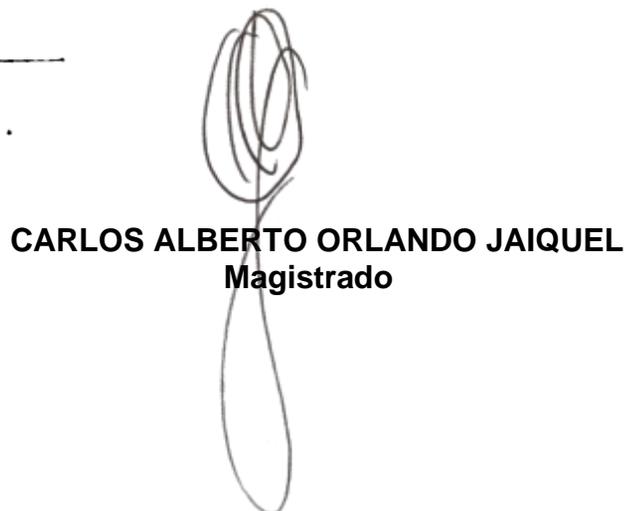
**ACLARACIÓN DE VOTO**

Si bien compartimos la decisión adoptada por la Sala Plena por ser la que en derecho corresponde debemos manifestar, como lo hicimos en la discusión realizada en la sesión de la Sala, que son improcedentes e impertinentes algunas de las consideraciones consignadas en la parte motiva de la providencia, particularmente las del folio 21 en las que se hacen algunas reflexiones acerca de la legalidad de los actos administrativos objeto de revisión porque, como estos no fueron expedidos en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos en uso de las facultades del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, no es jurídicamente posible hacer ningún tipo de valoración jurídica acerca de la legalidad de tales administrativos a través de este medio de control inmediato de legalidad

precisamente por ser este improcedente y por tanto la decisión es y debe ser inhibitoria.



**FREDY IBARRA MARTINEZ**  
Magistrado



**CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL**  
Magistrado