

**República de Colombia**



**Rama Judicial**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN CUARTA**  
**SUBSECCIÓN “B”**

Bogotá, D. C. dieciocho (18) de agosto de dos mil veinte (2020)

**Radicación No.:** 250002315000-2020-01731-00  
**Acto objeto de control:** DECRETO 128 DE 8 DE MAYO DE 2020  
**Autoridad Administrativa:** ALCALDÍA MUNICIPAL DE MADRID  
**Asunto:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

**Magistrada Ponente:**  
**Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA**

**S E N T E N C I A**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a realizar el juicio de legalidad del Decreto 128 de 8 de mayo de 2020 expedido por el **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MADRID** (Cundinamarca) por medio del cual se adoptan instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del CORONAVIRUS (COVID-19), acto del cual se avocó el procedimiento de Control Inmediato de Legalidad por parte del despacho de la magistrada sustanciadora por medio de auto de 12 de junio del que corre.

## **I. ANTECEDENTES:**

El día 12 de marzo de 2020, mediante la **Resolución nro. 385 del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** fue declarada la emergencia sanitaria a causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

Posteriormente, el señor Presidente de la República al amparo del artículo 215 de la Constitución Política<sup>1</sup> dictó el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020** por medio del cual declaró el *«Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días a partir de su vigencia* y el cual rige a partir de su publicación. En atención a la prenotada declaratoria del Estado de Excepción, el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos legislativos con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Al día siguiente, **18 de marzo de 2020**, el señor Presidente de la República con la firma de los **Ministros del Interior y de Defensa Nacional** profirió el **Decreto 418** en el cual establece que está en su cabeza la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 e impartió instrucciones, señalando que sus actos y órdenes son de aplicación inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. A la vez, determinó que las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual

---

<sup>1</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos [212](#) y [213](#) que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. También estableció que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República. Con el mismo propósito, ordenó que las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deben ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción. Finalmente, mandó que tales actos dictados en materia de orden público deben ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior.

El **6 de mayo de 2020**, el señor Presidente de la República con la firma de los MINISTROS DEL INTERIOR, HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, JUSTICIA Y DEL DERECHO, DEFENSA NACIONAL, AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, TRABAJO, MINAS Y ENERGIA, COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, EDUCACIÓN NACIONAL, VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, TRANSPORTE, DEPORTE Y EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA expidió el **Decreto 636** por medio del cual impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID 19 y para el mantenimiento del orden público, por lo que **ordenó el aislamiento preventivo de todas las personas habitantes de la República de Colombia** a partir de las cero horas (0:00 a.m.) del 11 de mayo de 2020, hasta las cero (0:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020. Además, se ordenó a los gobernadores y alcaldes para que en el marco sus competencias constitucionales y legales adoptaran las instrucciones, actos y órdenes necesarios para la debida ejecución de la medida anterior, al tiempo que estableció los casos y las actividades particulares respecto de los cuales se permite la circulación de personas de manera excepcional y definió

-4-  
**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

aspectos atinentes a los municipios sin afectación del CORONAVIRUS COVID-19, teletrabajo y trabajo en casa, movilidad, transporte doméstico, prohibición del consumo de bebidas embriagantes y garantías para el personal médico y del sector salud.

Correlativamente, el **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MADRID** (Cundinamarca) en ejercicio de su función administrativa y en el marco del citado estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional, profirió el **Decreto 128 de 8 de mayo de 2020** y lo remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someterlo al trámite de control inmediato de legalidad y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El texto del decreto objeto de revisión, es el siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: 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 11 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 SEGUNDO: Levantar la prohibición de la venta y el consumo de bebidas embriagantes (ley seca) en el Municipio de Madrid Cundinamarca, ordenada mediante el artículo segundo del Decreto Municipal No. 119 de 27 de abril de 2020

PARÁGRAFO PRIMERO. Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, espacio público y establecimientos de comercio, a

**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 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 TERCERO.** 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 11 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 de mayo de 2020

**ARTÍCULO CUARTO.** 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, permitirá 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 se alternará entre hombres y mujeres (El 9 de mayo de 2020 podrán salir las mujeres y el 16 de mayo de 2020 los hombres, y así sucesivamente).
- Los días domingos todos se quedan en casa.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Se permite la actividad física, a las personas mayores de edad, teniendo en cuenta el pico y cédula y el pico y género, según las reglas descritas en el artículo segundo 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 SEGUNDO.** Se permite la salida de las niñas y niños entre los 6 y 15 años de edad acompañados por una persona del núcleo familiar

**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

mayor de edad, tres veces a la semana por media hora al día, de acuerdo con el pico y cédula de lunes a viernes y el pico y género los días sábados; los jóvenes de 16 a 17 años de edad podrán salir solos, siempre y cuando se cumplan con los protocolos de bioseguridad.

PARÁGRAFO TERCERO. 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.

ARTÍCULO QUINTO. En cumplimiento de los artículos 3 y 4 del Decreto Nacional 636 del 06 de mayo de 2020, únicamente se permiten las siguientes actividades:

- Supermercados, plazas de mercado, 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 PRIMERO. Previo a funcionar las actividades permitidas deben tener aprobado el protocolo de bioseguridad por parte de la Dirección de Salud de cumplimiento de la Circular Conjunta 001 del 11 de abril de 2020 de los Ministerio 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

-7-  
**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

Social de Madrid Cundinamarca.

PARÁGRAFO SEGUNDO. 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.

ARTÍCULO SEXTO. Los establecimientos comerciales que están operando dentro de las excepciones establecidas en el artículo 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 hasta las 8:00 p.m. Se prohíben las ventas ambulantes.

PARÁGRAFO. Con ocasión de la celebración del día de la madre, los restaurantes, establecimientos y locales gastronómicos los días 8, 9 y 10 de mayo de 2020, podrán atender a puerta cerrada hasta las 10:00 p.m., mediante plataformas de comercio o entrega a domicilio

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.

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.

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: Comunicar el presente Decreto al Ministerio del Interior y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

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

Por auto de doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), el despacho presidido por la magistrada NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA avocó el conocimiento del presente trámite, ordenó las notificaciones al ALCALDE MUNICIPAL DE MADRID y al MINISTERIO PÚBLICO respectivamente y fijó la publicación de la existencia de esta causa judicial a través de la página [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co) con el fin de que cualquier ciudadano interviniera para defender o impugnar la legalidad del decreto objeto de control inmediato de legalidad.

## **II. INTERVENCIONES:**

En cumplimiento de lo prescrito en el numeral 2 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se fijó aviso sobre la existencia del proceso en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en la sección denominada “Medidas COVID19” de la página web de la Rama Judicial, sin que dentro del término de los diez (10) días se hayan presentado intervenciones por parte de la ciudadanía.

### **2.1. ALCALDÍA MUNICIPAL DE MADRID**

La apoderada del municipio de Madrid presenta escrito por medio del cual solicita que se declare que el Decreto 128 de 8 de mayo de 2020 se encuentra ajustado a derecho, teniendo en cuenta los siguientes razonamientos:

Refiere que la Constitución Nacional prevé en sus artículos 212, 213 y 215, la posibilidad que tiene el Gobierno de declarar el Estado de excepción por causa de guerra exterior, conmoción interior, o el Estado de emergencia económica, social y ecológica cuando se trate de hechos distintos a los anteriores.

Expone que para declarar el Estado de emergencia del que trata el artículo 215 constitucional, el Presidente lo puede hacer mediante el respectivo decreto legislativo, al tiempo que puede dictar decretos con fuerza de Ley para superar la crisis. Sin embargo, prosigue, no quiere decir que el Presidente deje de ejercer las competencias que le son propias a través de los actos administrativos de carácter general que se dictan por fuera del Estado de Excepción, como por ejemplo las instrucciones dirigidas a los alcaldes y gobernadores del país, como sus agentes en materia de orden público dentro de cada entidad territorial.

Señala que el Decreto 636 de 2020 se reviste formalmente con la firma únicamente por 14 ministros y del Director de Departamento Administrativo, lo que no es propio de los Decretos Legislativos y no se fundamenta en el artículo 215 de la Constitución, que fue expedido en ejercicio de la función de policía del Presidente de la República (artículo 189 numeral 4 de la Constitución), y en uso de las atribuciones del artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, lo que implica que se está haciendo uso de mecanismos o instrumentos jurídicos de carácter ordinario, que no requiere acudir al contenido de un acto con fuerza material de ley expedido en tiempos de anormalidad.

Por lo precedente, solicita abstenerse de emitir pronunciamiento sobre la legalidad del decreto municipal por no reunirse los requisitos para el

trámite del control inmediato de legalidad que prevé el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

### **2.1.1. ANÁLISIS DE LEGALIDAD**

No obstante, sustenta que en gracia de discusión el decreto estudiado se encuentra ajustado a derecho porque :

- El alcalde del municipio de Madrid (Cundinamarca) se encuentra plenamente facultado constitucional y legalmente para expedir el Decreto 128 del 8 de mayo de 2020, habida cuenta que es el encargado de la preservación del orden público, razón por la cual se encuentra investido de las atribuciones suficientes para la imposición de medidas como las de aislamiento, comercio y consumo de bebidas embriagantes, entre otras.

- Asegura que el acto administrativo cumple con los requisitos de forma, pues se trata de un acto de carácter general, impersonal y abstracto, que no encuentra en la ley un procedimiento especial de formación, y no se dirige a crear, modificar o extinguir una relación jurídica de carácter particular, por tratarse de una serie de prescripciones dirigidas al conjunto de la población del municipio de Madrid, al tiempo que contiene todos los elementos que permiten individualizarlo.

- Da cuenta que en la página Web del municipio de Madrid se constata que el Decreto 128 de 2020 fue publicado el día 18 de mayo de 2020.

- *Requisitos de fondo:*

Explica que en atención a las medidas que el Gobierno Nacional adoptó impartió en el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020n a alcaldes y

gobernadores para ejecutar en sus entidades territoriales las correspondientes medidas de aislamiento se profirió el Decreto 128 de 2020 que recoge tales las instrucciones para el aislamiento, sobre el consumo y venta de bebidas alcohólicas, restricciones de movilidad, entre otras, lo que denota la *conexidad existente entre estas dos normativas*.

En cuanto a la *proporcionalidad de la medida*, señala que la misma implica sin lugar a dudas la restricción al derecho del particular de usar el espacio público y la limitación al ejercicio de la actividad mercantil, toda vez que la medida de aislamiento preventivo decretada limita la libre locomoción de las personas, así como las restricciones impuestas a la comercialización y consumo de bebidas embriagantes, lo que afecta no solo a los ciudadanos que se reúnen con ese propósito, sino también a los comerciantes que se benefician de dicha actividad.

A ese respecto, argumenta que deben ponderarse dos necesidades: por un lado, proteger la salud de los administrados, y por otro, garantizar el abastecimiento de necesidades de bienes y servicios esenciales para la población. En ese contexto, asegura que la medida es idónea para hacer efectivo el interés legítimo y constitucionalmente válido de buscar la preservación del orden público, incluyendo con ello las condiciones de salubridad que permiten a los ciudadanos el goce de otros derechos relevantes dentro de la sociedad. Agrega, que la medida es adecuada para evitar la aglomeración de personas y con ello la propagación del COVID-19. Además, advierte que el aislamiento preventivo es una medida necesaria, por ser la forma menos lesiva a la efectividad del derecho intervenido y es la recomendada por la Organización Mundial de la Salud OMS para afrontar la pandemia.

Finalmente, argumenta que es proporcional porque la conservación del

*Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00*  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

orden público y la protección de un virus potencialmente letal, por costo beneficio, supera ampliamente la posible afectación que pueda tener una persona al impedírsele la libre circulación por el territorio municipal, máxime teniendo en cuenta que la restricción no es absoluta en tanto los administrados cuentan con la posibilidad de circular bajo casos de imperiosa necesidad.

En conclusión, señala que el decreto no es contrario al orden público porque el Gobierno Nacional mediante Decreto 636 de 2020 impartió instrucciones a los departamentos y municipios para tomar las medidas pertinentes con ocasión de la emergencia sanitaria y porque la Ley 1801 de 2016 (artículo 202 numeral 5) asigna al alcalde la posibilidad de restringir la movilidad en el ente territorial ante situaciones extraordinarias de emergencia y calamidad pública.

## **2.2. MINISTERIO PÚBLICO**

En respuesta remitida por el correo electrónico del despacho el 14 de julio de 2020, la PROCURADORA 131 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS, doctora DIANA JANETHE BERNAL FRANCO rindió concepto con las siguientes razones:

En primer lugar, se refirió a los presupuestos que deben tenerse en cuenta para efectuar el control inmediato de legalidad, a saber: **1.)** Que se trate de un acto de contenido general. **2.)** Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **3.)** Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Expresa que el Decreto 128 del 8 de mayo de 2020 es un acto

**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

administrativo de carácter general que fue expedido por la alcalde municipal de Madrid en ejercicio de sus funciones como máxima autoridad administrativa del municipio y de policía, a la luz de lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución Política, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia) y los Decretos Departamentales, al igual que en desarrollo de los Decretos Presidenciales 418 y 636 de 2020, en los que se efectivizaron las funciones de policía propias del Presidente de la República, teniendo en cuenta las facultades ordinarias a él asignadas y no las excepcionales.

En efecto, aduce que tanto el Decreto 418 como el Decreto 636 de 2020, al establecer el confinamiento preventivo obligatorio, no tienen el carácter de decretos legislativos, pues no están adoptando medidas extraordinarias o excepcionales, por el contrario, fueron expedidas en ejercicio de las funciones asignadas al primer mandatario como máxima autoridad de Policía administrativa para mantener y preservar el orden público y como suprema autoridad administrativa, dando unos lineamientos para las autoridades locales que actúan como sus agentes en esta materia.

Asevera que tanto el aislamiento como la cuarentena están previstos por el legislador en la Ley 9 de 1979, sin que hasta este momento se haya cuestionado la constitucionalidad de tales figuras como mecanismos necesarios y útiles para mitigar las epidemias.

Acota que las medidas que se adoptan a través de decretos legislativos suponen la inexistencia o insuficiencia de medidas ordinarias en el ordenamiento jurídico que tornan procedente el ejercicio de las atribuciones excepcionales para conjurar los efectos derivados de la situación de anormalidad.

Así las cosas, arguye que el acto objeto de este medio de control contiene órdenes que buscan el mantenimiento del orden público, en su componente de salubridad y tranquilidad, y son coincidentes con las medidas policivas previstas por el Código Nacional de Policía, en desarrollo de las facultades consagradas en la Ley 9 de 1979, con el objetivo constitucionalmente válido de sortear prontamente los efectos de la pandemia de COVID 19 minimizando el riesgo de contagio con afectación a la salubridad pública.

Sustenta que a pesar de que el decreto municipal contiene una serie de medidas y decisiones que buscan prevenir la propagación del COVID 19 y contagio de los habitantes de Madrid, que es la génesis de la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, no desarrolla ningún decreto legislativo, pues sólo se limita a cumplir y adoptar medidas de orden nacional y departamental para mantener el orden público local, por lo que concluye que el decreto objeto de estudio no es pasible del medio de control inmediato de legalidad, ni se desprende de su contenido alguna motivación que permita inferir que exista una relación de causalidad con los decretos excepcionales.

Por lo anterior, solicita que se profiera decisión inhibitoria y/o se declare la improcedencia del medio de control para examinar la legalidad del decreto municipal que nos ocupa.

## **2.2. CONCEPTO UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**

Expresa que el Decreto 128 del 8 de mayo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Madrid se dirige a la generalidad de habitantes de la población municipal, al establecer medidas de policía administrativa, con el objeto de regular el orden público del territorio, por lo que queda claro

**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

que no se trata de un acto administrativo dirigido a regular situaciones jurídicas particulares y concretas, sino, por el contrario, a regular una materia general.

Además, expone que el decreto objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal en ejercicio de sus funciones administrativas que le han sido asignadas por múltiples fuentes normativas para la realización de sus fines, misión y funciones.

Arguye que revisados los considerandos del Decreto 128 del 8 de mayo de 2020, es claro que se remite a desarrollar las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional en los Decretos Legislativos 418, 457 y 636 de 2020, por lo que superan los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad, al cumplir los requisitos exigidos por la Ley 1437 de 2011 y la jurisprudencia aplicable.

En este punto dice que, como el acto controlado cumple con los requisitos de orden formal, se estudiará si cumple con los de orden material. En esa medida, señala que fue proferido por el alcalde del municipio de Madrid con el objeto de “*adoptar 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*”, por lo que es clara su conexidad con los Decretos Legislativos 418, 457 y 636 de 2020 en los que se habilita a los alcaldes y gobernadores a tomar medidas en sus territorios destinadas a preservar el orden público de manera coordinada con el Gobierno Nacional.

Finalmente, refiere que las medidas son proporcionales para cumplir con el objeto, pues cada uno de los aspectos regulados guardan relación directa con el mantenimiento del orden público y con la forma de materializar el

aislamiento preventivo obligatorio, de acuerdo con las realidades propias del territorio local, atendiendo a las pautas y excepciones autorizadas por el Gobierno Nacional. Asimismo, añade, ninguna medida desborda lo autorizado por el Gobierno ni resulta desproporcionada para alcanzar los objetivos propuestos para mitigar el impacto del COVID-19, sino que constituyen expresiones eficaces y proporcionales del poder de policía, dentro de los límites de lo razonable, teniendo en cuenta la letalidad del COVID-19 y la forma de hacerle frente al mismo.

Por las razones expuestas, considera que el Decreto 128 del 8 de mayo de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Madrid (Cundinamarca) se encuentra ajustado a derecho.

### **III. CONSIDERACIONES :**

#### ***3.1. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL.***

El artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -Ley 137 de 1994- dispone:

***“Artículo 20. Control 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 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. (Destaca la Sala).”***

*Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00*  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

Nótese como el legislador en la normativa transcrita dispuso someter ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a control inmediato de legalidad las actuaciones de carácter general que se dicten en ejercicio de función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, instrumento jurídico de inmediata y expedita aplicación, los cuales deben ser remitidos por las autoridades competentes dentro de las 48 horas siguientes a su expedición.

Esa preceptiva normativa fue reproducida íntegramente en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>, solamente que adicionó la facultad del juez administrativo para aprehender de oficio el conocimiento del referido control para cuando la autoridad administrativa no remite la actuación.

Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>3</sup> prescribe que el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general expedidos por autoridades departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos **expedidos en los Estados de Excepción serán de conocimiento en única instancia de los tribunales administrativos del lugar donde se expidan;**

---

<sup>2</sup> **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.

<sup>3</sup> **ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

14. Del control inmediato de legalidad de los actos 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, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

siendo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el competente para conocer del trámite de los controles de legalidad respecto de los actos de carácter general proferidos por las autoridades administrativas de los municipios de Cundinamarca y por el Gobernador de este departamento que cumplan los presupuestos prescritos por el artículo 136 ibídem.

En los términos de los numerales 1º y 6 del artículo 185 del CPACA<sup>4</sup>, la decisión de legalidad del acto general sometido a control debe ser proferida por la Sala Plena de la respectiva corporación.

La Corte Constitucional en sentencia C-466 de 2017, frente al significado del juicio de conexidad material señaló *“este juicio se busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción. La conexidad implica, entonces, que la materia sobre la cual tratan las medidas guarda una relación directa y específica con la crisis que se afronta. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista, a saber: (i) interno, o la específica relación entre las medidas adoptadas y “las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”, y, (ii) externo, es decir, la relación entre el decreto legislativo de desarrollo y la declaratoria de emergencia.”*

Ahora bien, como quiera que no hay demanda que enmarque el trámite del control se considera que el control es integral y comprende los aspectos formales y de fondo, abarcando este último el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate.

---

<sup>4</sup> **ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo [136](#) de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

Frente a las características del trámite del control inmediato de legalidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado en su jurisprudencia<sup>5</sup> ha definido:

- a. Se trata de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y se decide por sentencia.
- b. El control es inmediato o automático, porque el Gobierno Nacional debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide y porque no requiere demanda, sino que es oficioso, por disposición legal.
- c. El control es autónomo, en razón a que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d. No suspende o impide la ejecución del acto administrativo, pues hasta tanto se anule permanece dotado de la presunción de validez.
- e. La falta de publicación no impide el desarrollo del control de legalidad.
- f. Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen.
- g. La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa.

Así, en el caso de autos, teniendo en cuenta que el acto administrativo objeto de estudio fue proferido por una autoridad administrativa del MUNICIPIO DE MADRID, ente territorial circunscrito al Departamento de Cundinamarca donde tiene jurisdicción este Tribunal, se advierte, desde su origen que esta corporación es competente para conocer del mecanismo de control determinado en las Leyes 137 de 1994 y 1437 de 2011 por lo

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez. Expediente n.º 11001031500020100027900

cual procede a verificar la correspondencia del acto objeto de control con las normas constitucionales y legales que rigen la materia.

### ***3.2. REGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS COMO DESARROLLO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN***

La Constitución Política consagra y regula la facultad que tiene el señor Presidente de la República para que mediante decreto legislativo con la firma de todos sus ministros declare el estado de excepción en el territorio nacional, frente a situaciones perfectamente diferenciables entre sí: (i) Estado de Guerra Exterior (art. 212 C.P.), (ii) Estado de Conmoción Interior (art. 213ibídem) y (iii) el Estado de Emergencia (art. 215 ejusdem)<sup>6</sup>. Este instrumento jurídico le otorga potestades extraordinarias al Gobierno nacional frente a situaciones que representan un peligro para la comunidad y que lo facultan de poderes superiores a los que la Constitución Política y la ley le otorgan en tiempos ordinarios de normalidad, lo cual le permite adoptar medidas restrictivas a derechos y libertades garantizados por la misma Carta Superior de Derechos sin que, en todo caso, se pueda afectar su núcleo esencial<sup>7</sup>. Las circunstancias de orden público deben ser de tal gravedad que no pueden ser conjuradas a través de los medios ordinarios de control con que cuenta el Estado.

Tratándose del Estado de Emergencia, la Carta Política en el artículo 215 ídem prescribe que su declaratoria es procedente siempre que ocurran las siguientes circunstancias, a saber:

**ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en **forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública**, podrá el Presidente, con la firma

---

<sup>6</sup> C-702 de 2015.

<sup>7</sup> LÓPEZ GUERRA Luis, Introducción al derecho constitucional, Tirant Lo Blanch, Valencia. 1994, página 84.

**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, **con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.**

*“Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

*El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas” (Negrilla fuera de texto)*

Nótese que la autorización al señor Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia ya sea económica, ecológica o social que son los supuestos de hecho que subyacen en mentada norma constitucional, se la otorga el Poder Constituyente de 1991 cuando se producen hechos que perturben o amenacen perturbar de manera grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país **o que constituyan grave calamidad pública** como es la existencia de la pandemia COVID19. Mediante tal declaración, el primer mandatario podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Con todo, la mentada potestad extraordinaria también encuentra límites en su aplicación, pues el estado exceptivo de emergencia solo se puede declarar por períodos hasta de treinta días, que sumados no podrán exceder

**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

noventa días en el año calendario, durante los cuales se encuentra autorizado constitucionalmente para adoptar medidas que inexorablemente deben referirse a materias relacionadas directa y específicamente con la situación de emergencia, las cuales dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso les otorgue carácter permanente.

La Corte Constitucional en Sentencia C 466-2017 en lo que respecta a la exequibilidad del decreto legislativo que declara el Estado Exceptivo de Emergencia<sup>8</sup>, ha precisado que debe cumplir determinados requisitos formales y materiales sin los cuales no es posible la implementación de la medida extraordinaria. Al respecto, expresa:

*“34. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (iv) referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y, finalmente, (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”. (Resalta la Sala)*

En la misma sentencia, la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de los requisitos formales y materiales expresa:

*“En el caso de las medidas adoptadas bajo el Estado de Emergencia, le corresponde a la Corte verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de cada Decreto legislativo tal como se hará a continuación.*

*Le corresponde a la Corte verificar los siguientes requisitos de forma: (i) que el decreto legislativo haya sido dictado y promulgado en desarrollo del decreto que declaró el estado de Emergencia; (ii) que el decreto lleve la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho, (iii) que hubiere sido expedido dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia, y (iv) que se encuentre debidamente motivado,*

**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

con el señalamiento de las razones o causas que condujeron a su expedición

[...]

En lo que respecta a los **requerimientos de orden sustancial o material**, es deber de esta Corporación establecer: (i) **si existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo decreto y las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de Emergencia (juicio de conexidad)**; (ii) si cada una de las medidas adoptadas se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar la situación de crisis y a evitar la extensión de sus efectos (**juicio de finalidad**); (iii) si en los decretos legislativos se expresaron las razones que justifican las diferentes medidas y si éstas son necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia (**juicio de necesidad**); (iv) si las medidas adoptadas guardan proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar (**juicio de proporcionalidad**); y finalmente, (v) cuando a través de las medidas se modifiquen o deroguen normas con fuerza de ley, si allí se expresaron las razones por las cuales las disposiciones suspendidas son incompatibles con el respectivo estado de excepción (**juicio de incompatibilidad**).

Adicionalmente, también le compete al juez constitucional constatar, con motivo de las medidas tomadas en los decretos legislativos que desarrollan el Estado de Emergencia, y cuando haya lugar a ello: (i) que las posibles limitaciones a los derechos y libertades, de haber sido tomadas, no afecten su núcleo esencial y se adopten en el grado estrictamente necesario para lograr el retorno a la normalidad; (ii) que las mismas no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (iii) que no suspendan los derechos humanos ni las libertades fundamentales, (iv) que no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, (v) que no supriman ni modifiquen los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento, y (vi) que tampoco desmejoren los derechos sociales de los trabajadores<sup>9</sup>. (Subraya fuera de texto)

También, la jurisprudencia ha decantado que **en los estados de excepción existen dos clases de decretos:** i) *los declarativos del estado de excepción* y ii) *los decretos que desarrollan esas facultades excepcionales*<sup>10</sup>, los cuales son pasibles del control judicial constitucional por parte de la Corte Constitucional<sup>11</sup>. A su vez, con fundamento en el decreto que declara el estado de excepción y en los que

<sup>9</sup> C-702 de 2015.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Auto de 29 de abril de 2020. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto

<sup>11</sup> Artículo 215 de la Constitución Política, Parágrafo .

**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

lo desarrollan, **las autoridades administrativas pueden expedir actos administrativos generales que desarrollen y reglamenten los decretos con fuerza de ley adoptados en el estado de excepción**, los cuales como ya fue precisado, deben ser sujetos de control inmediato de legalidad por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Es así que, sin perjuicio del control político que le corresponde ejercer al Congreso, el ordenamiento jurídico ha dispuesto también mecanismos de control judicial a todas las actuaciones expedidas por el Ejecutivo con ocasión y durante la imposición de un régimen de excepción en aras de asegurar que las medidas que se tomen durante dicho estado no desborden los poderes otorgados, se mantenga la racionalidad del orden instituido y el respeto por los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Carta Política<sup>12</sup>.

En relación con las acciones de control sobre los actos emanados de las autoridades administrativas en virtud de los estados de excepción, la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994 ha señalado lo siguiente<sup>13</sup>:

*“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no*

---

<sup>12</sup> Sentencia C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>13</sup> Mediante esta sentencia, la Corte Constitucional realizó el control previo de constitucionalidad de la Ley 137 de 1994 – Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

*corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.*

***Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales<sup>14</sup> (la negrilla es del tribunal). ”***

Nótese que el control inmediato de legalidad para los actos de carácter general proferidos por las autoridades en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción busca reforzar los fines prohijados con el control automático de constitucionalidad que se realiza a los decretos con fuerza de ley, es decir, que se mantenga la racionalidad del orden instituido y, por ende, que las autoridades administrativas no se excedan en sus atribuciones legales con ocasión de la situación de anormalidad. En efecto, el Consejo de Estado respecto de la finalidad del control inmediato de legalidad a las actuaciones de la administración ha puntualizado<sup>15</sup>:

*“Sobre el particular y como bien lo ha recalcado esta Corporación<sup>16</sup>, la Ley 137 de 1994 pretendió “instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, **mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano** y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)”*.

***En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.***

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de octubre de 2013. C.P. Marco Antonio Velilla

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

*Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.*

*Entonces, éste supone el examen de lo relativo a la “competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción<sup>17</sup>” (la negrilla es del tribunal).*

Ahora bien, respecto de las características que reviste el mecanismo de control previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>18</sup>, también el Máximo Tribunal Administrativo reitera:

*“En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes: **Es un proceso judicial** porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial. **Es automático e inmediato** porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado. **Es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. **Es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, **debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las***

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>18</sup> Sent. 5 de marzo de 2012, M.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Exp. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369 (CA). Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

***normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137. (Resalta la Sala)."***

Así, teniendo en cuenta que el control inmediato de legalidad comporta un análisis (i) autónomo (es independiente al efectuado por la Corte Constitucional), (ii) automático e inmediato (la autoridad debe remitir una vez expedido el acto al juez administrativo, so pena de que su estudio se realice oficiosamente), (iii) integral (examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas jurídicas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas) que se materializa mediante una sentencia, por lo cual comporta el adelantamiento de un proceso judicial.

En atención al marco normativo expuesto y como quiera que este Tribunal es competente para decidir sobre la legalidad del Decreto 128 de 8 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de MADRID en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se realizará su confrontación con las disposiciones contenidas en los decretos legislativos, así:

### ***3.3. LEGALIDAD DEL DECRETO 128 DE 2020. CASO CONCRETO***

El Alcalde del **MUNICIPIO DE MADRID** remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someter al trámite de control inmediato de legalidad el **Decreto 128 de 8 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”***, el cual

expidió el burgomaestre durante el estado de excepción de emergencia sanitaria, económica y ecológica.

Ahora bien, como quiera que en el sub iudice no hay demanda que pretensione el control inmediato de legalidad, el tribunal emprenderá el examen de los requisitos de procedibilidad y de fondo, abarcando este último el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trata.

### **3.3.1. ACREDITACIÓN DE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD**

*Desde el punto de vista formal* los decretos que expiden los gobernadores y alcaldes para implementar las medidas administrativas en sus territorios durante el estado de excepción deben acompasarse con las mismas exigencias que deben cumplir los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la crisis con respecto del decreto legislativo que declara el estado de excepción.

Para puntualizar, de conformidad con lo normado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>19</sup> y artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>20</sup>, los requisitos de procedibilidad se subsumen a los siguientes:

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> “ARTÍCULO 20. CONTROL 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 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.

**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

1. Que los actos sean de carácter general.
2. Que las medidas adoptadas sean dictadas en ejercicio de la función administrativa.
3. Que los actos sean proferidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

En relación con los requisitos en mención, la Sala verifica que el Decreto 128 de 8 de mayo de 2020 está suscrito por el alcalde del MUNICIPIO DE MADRID en ejercicio de sus funciones administrativas y se trata de un acto de carácter general.

Ahora, con el propósito de definir si el decreto objeto de análisis fue proferido en desarrollo de los decretos legislativos emitidos en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, procede la Sala a realizar las siguientes precisiones:

El tribunal verifica que el Decreto 128 de 8 de mayo de 2020 desde su preámbulo anuncia que se apoya en las disposiciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 314 y el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) y el Decreto Nacional 636 de 2020.

Así mismo, el alcalde del MUNICIPIO DE MADRID invocó como fundamentos jurídicos:

- Los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95 y 315 de la Constitución Política
- El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29

de la Ley 1551 de 2012

- Los artículos 5, 6, 14, 198, 202, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016
- La Ley Estatutaria 1751 de 2015
- La Resolución 385 del 12 de marzo 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social
- La Resolución 464 del 18 de marzo 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social
- El Decreto Nacional nro. 418 del 18 de marzo 2020
- El Decreto Municipal nro. 087 de 13 de marzo de 2020
- Decreto Municipal nro. 089 de 16 de marzo de 2020
- El Decreto Municipal nro. 090 de 17 de marzo de 2020
- El Decreto Municipal nro. 102 de 25 de marzo de 2020
- Los Decretos Municipales nros. 111 de 07 de abril de 2020 y 117 de 15 de abril de 2020
- El Decreto Municipal nro. 119 de 27 de abril de 2020
- El Decreto Municipal nro. 124 del 02 de mayo de 2020
- La Resolución No. 00666 de 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social
- El Decreto Nacional nro. 636 de 06 de mayo de 2020

Esos puntos de apoyo circunstanciales y normativos le sirvieron al alcalde del MUNICIPIO DE MADRID para:

- **IMPONER** 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 11 de mayo de 2020 y hasta nueva orden.
- **ESTABLECER** como excepciones al cumplimiento de la anterior orden 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 deban transitar por las vías o espacios públicos.

- **LEVANTAR** la prohibición de la venta y el consumo de bebidas embriagantes ordenada mediante el artículo segundo del Decreto Municipal No. 119 de 27 de abril de 2020.
- **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 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, permitiendo la venta de bebidas embriagantes únicamente a domicilio.
- **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 11 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 lo cual se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos, con las excepciones previstas en el artículo 3 y 4 del Decreto Nacional 636 del 06 de mayo de 2020.
- **PERMITIR** 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 reglas allí establecidas de pico y cédula y el pico y género.

- **PERMITIR** la actividad física a las personas mayores de edad, teniendo en cuenta el pico y cédula y el pico y género, 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.
- **PERMITIR** la salida de las niñas y niños entre los 6 y 15 años de edad acompañados por una persona del núcleo familiar mayor de edad, tres veces a la semana por media hora al día, de acuerdo con el pico y cédula de lunes a viernes y el pico y género los días sábados; los jóvenes de 16 a 17 años de edad podrán salir solos, siempre y cuando se cumplan con los protocolos de bioseguridad.
- **PERMITIR** sólo una persona por núcleo familiar para sacar a las mascotas o animales de compañía, por un término de veinte (20) minutos.
- **PERMITIR** únicamente el desarrollo de las actividades especificadas, en cumplimiento de los artículos 3 y 4 del Decreto Nacional 636 del 06 de mayo de 2020, con el cumplimiento previo de los respectivos protocolos de bioseguridad para la Administración Municipal y para el sector privado.
- **ESTABLECER** los horarios de operación de los establecimientos comerciales y los restaurantes, con la anotación de que estos últimos solo atenderán por domicilios y a puerta cerrada.
- **PROHIBIR** las ventas ambulantes.

*Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00*  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

- **PROHIBIR** los siguientes espacios o actividades presenciales: (i) eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, (ii) 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, (iii) los gimnasios, piscinas, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles, y (iv) la práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.
- **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.
- **ESTABLECER** las sanciones y multas por la desatención de las medidas adoptadas.

En primero lugar, la Sala precisa que el artículo 315 (numeral 2) de la Constitución Política asigna a los alcaldes como primera autoridad de policía del municipio y responsable de la conservación del orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes del Presidente y del respectivo gobernador.

En lo que atañe a las funciones de los alcaldes, se tiene que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, fue modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en los siguientes términos:

**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

“ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

*Artículo 91. Funciones.* Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.

El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.

4. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural. (...).”

*Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00*  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

Adicionalmente, el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) permite determinar claramente que ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, los alcaldes están autorizados para disponer acciones transitorias de Policía con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente. Así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia, de suerte que están facultados para ordenar las respectivas medidas tendientes a proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores.

Adentrándose la Sala en el examen del texto del Decreto 128 de 8 de mayo de 2020, tiene su soporte no solo en las disposiciones constitucionales y legales atrás referenciadas, sino también se afianza en el Decreto Nacional 418 de 18 de marzo de 2020 (Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público) y adopta expresamente las medidas dispuestas en el Decreto Nacional 636 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).

Avanzando en el análisis, el tribunal establece que el Decreto 128 del 8 de mayo de 2020 materia de examen en su considerativa **se apoya en el Decreto Ordinario 418** como soporte normativo para la decisión, y expresamente adopta las medidas decretadas mediante el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020.

Téngase en cuenta que el **Decreto 418 de 18 de marzo de 2020**, “*Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de*

*Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00*  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

*orden público*”, determinó que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Covid 19, estará en cabeza del presidente de la República.

Por otro lado, el **Decreto 636 de 6 de mayo de 2020** impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID 19 y para el mantenimiento del orden público, por lo que ordenó el aislamiento preventivo de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (0:00 a.m.) del 11 de mayo de 2020, hasta las cero (0:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020. Además, se ordenó a los gobernadores y alcaldes para que en el marco sus competencias constitucionales y legales adoptaran las instrucciones, actos y órdenes necesarios para la debida ejecución de la medida anterior, al tiempo que estableció los casos y las actividades particulares respecto de los cuales se permitiría la circulación de personas de manera excepcional y definió aspectos atinentes a los municipios sin afectación del CORONAVIRUS COVID-19, el teletrabajo y trabajo en casa, movilidad, transporte doméstico, prohibición del consumo de bebidas embriagantes y garantías para el personal médico y del sector salud.

A este respecto, si bien los **Decretos 418 de 18 de marzo de 2020 y 636 de 6 de mayo de 2020** emanan del Presidente de la República con la firma de algunos de sus ministros una vez fue declarada la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio, no por ello se puede concluir que se trata de decretos legislativos, toda vez que fueron proferidos en ejercicio de sus facultades Constitucionales y legales conferidas por el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 Constitucionales y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, los cuales establecen que al primer mandatario le corresponde (i) como jefe de gobierno conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo

*Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00*  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

donde fuere turbado, (ii) ejercer la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas y los deberes, (iii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, e (iv) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer convivencia. De igual forma, dichas disposiciones instituyen que (i) el gobernador es agente del presidente la República para el mantenimiento de orden público y (ii) que es atribución de los alcaldes conservar el orden público en sus municipios, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República.

En ese contexto de las funciones que la Constitución atribuye al Gobierno Nacional, **la conclusión a la que se llega es que los mencionados decretos no ostentan la naturaleza de Decretos Legislativos, puesto que fueron dictados en ejercicio de las potestades policivas que ostenta el señor Presidente de la República**, al tiempo que fueron suscritos por este junto con los ministros de la administración a los que incumben las medidas adoptadas, es decir, incumplen el presupuesto según el cual los decretos legislativos deben ser firmados por el primer mandatario y por todos los ministros que conforman el Gabinete Presidencial.

De modo que, **se arriba, los aludidos decretos presidenciales tienen el carácter de ordinarios, frente a los cuales no procede el control inmediato de legalidad sino el medio de control de simple nulidad**, de conformidad con el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que puede ser ejercido por cualquier persona con el fin de cuestionar su legalidad. Ello guarda consonancia con lo dicho por la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto nro. 417 del 17 de marzo de 2020 por medio

**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, al señalar que el control de los decretos ordinarios de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de control de simple nulidad<sup>21</sup>.

129. Sobre el conocimiento de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio (457, 531, 536, 593 y 636 de 2020), basta con señalar que en esta oportunidad se revisa el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica y social por grave calamidad sanitaria, en virtud de lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 241 de la Constitución. De igual modo, entiende esta Corporación que tales decretos vienen siendo objeto de control por la acción de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mecanismo que en principio se ha dispuesto por el ordenamiento constitucional y legal para su control (art. 237.2 superior). Además, se prevé el control inmediato de legalidad ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo respecto de las medidas dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción (art. 20, Ley 137 de 1994).

En concordancia con lo acabado de explicar, no se trata de decretos legislativos en desarrollo del estado de excepción, sino de mandatos que se emitieron en ejercicio del poder de policía del señor Presidente de la República, y no como consecuencia de las potestades extraordinarias que otorga el artículo 215 de la Constitución.

Así las cosas, como el decreto estudiado fue proferido por el alcalde municipal de MADRID en uso de sus facultades policivas explicadas líneas atrás, y no en desarrollo de ningún decreto legislativo emitido durante el Estado de Excepción, es por lo que se determina que no cumple con el presupuesto para que se efectúe el control automático de legalidad, pues, se reitera, la procedibilidad del medio de control se contrae al desarrollo de las medidas de rango legislativo autorizadas por el Estado de Emergencia, tal y como lo establecen los artículos 20 de la Ley 137 de

---

<sup>21</sup> C 145/20

*Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00*  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Además, téngase en cuenta, como se dijo, la Corte Constitucional definió que los decretos por medio de los cuales se ordena el aislamiento preventivo obligatorio (los decretos de aislamiento preventivo obligatorio (457, 531, 536, 593 y 636 de 2020) son pasibles del medio de control de simple nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Concordantemente, tratándose de la procedencia del control inmediato de legalidad de actuaciones cuyo fundamento no desarrollan ninguno de los decretos legislativos del estado de excepción, el Consejo de Estado en Sala Plena ha precisado:

1. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación<sup>22</sup>, el control de legalidad procede frente a los actos de contenido general que, en ejercicio de función administrativa, desarrollen o reglamenten un decreto legislativo proferido dentro de un Estado de excepción, como medida para verificar que los actos se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

**2. En el caso bajo estudio, la Sala Unitaria constata que la Resolución 2953 del 17 de marzo de 2020 no reglamentó ni desarrolló el Decreto Legislativo 417 de 2020 (que declaró el Estado de emergencia económica social y ecológica) ni ningún otro decreto legislativo proferido por el presidente de la República en el marco de esa declaratoria, lo que impide que ese acto sea objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción.**

De hecho, el ICBF invocó como fundamento la Resolución 385 del Ministerio de Salud y de la Protección Social, en la que, el 12 de marzo de

---

<sup>22</sup> Sentencia del 16 de junio de 2009, expediente 11001031500020090030500.

*Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00*  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

2020, en Colombia se declaró la emergencia sanitaria. De modo que, a juicio del despacho, el fundamento normativo de la Resolución 2953 es una norma proferida antes de que el presidente de la República expidiera el Decreto Legislativo 417 de 2020.

Conviene precisar que esta posición ya ha sido aplicada por esta Corporación, en providencias del 31 de marzo<sup>23</sup> y del 2 de abril<sup>24</sup> de 2020, **en las que se explicó que es improcedente el control inmediato de legalidad frente a actos que no desarrollaran, ni reglamentaran decretos legislativos.**

De todos modos, la Sala Unitaria precisa que lo anterior no impide que el control judicial del acto se pueda promover, a solicitud de parte, mediante los medios de control previstos por el CPACA<sup>25</sup>.

En ese orden de ideas, comoquiera que la Sala constata que el Decreto 128 de 8 de mayo de 2020 estudiado no reglamenta ni desarrolla el Decreto Legislativo 417 de 2020 ni ningún otro decreto legislativo proferido por el presidente de la República en el marco de la declaratoria del estado de excepción, ello impide que ese acto sea pasible de control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción.

En este punto se debe señalar, siguiendo el derrotero trazado por la Sala Plena del Consejo de Estado, que la situación originada por la pandemia no faculta a los jueces para ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. En esa medida, no es viable que los magistrados de esta corporación sin tener competencia para ello y al amparo del presente medio judicial pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración, es decir, los estados de anormalidad no

---

<sup>23</sup> Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, y expediente 11001-03-15-000-2020-00955-00, M.P. Martín Bermúdez Muñoz.

<sup>24</sup> Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala Plena. Sala Tres Especial de Decisión. Auto de 14 de abril de 2020. Expediente: 2020 -01037

pueden justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces<sup>26</sup>.

Es por todas esas razones que la Sala arriba a la conclusión de que deviene en improcedente el presente medio de control frente al Decreto 128 de 8 de mayo de 2020, por cuanto no se satisfacen los requisitos normativos propios para su ejercicio. Ello, se recuerda, sin perjuicio del eventual control ordinario por parte de esta jurisdicción a través del medio de control de nulidad contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Finalmente, se precisa que la presente providencia será suscrita por la Presidente de la Corporación y la Magistrada Ponente, según fue decidido en sesión de Sala del 31 de marzo de 2020, una vez hubiere sido aprobada por la mayoría reglamentaria.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

## **RESUELVE**

**PRIMERO. DECLÁRASE IMPROCEDENTE** el presente control inmediato de legalidad y **ABSTIÉNESE** el Tribunal de emitir respecto de este medio de control judicial un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad del Decreto 128 de 8 de mayo de 2020, expedido por el señor alcalde del municipio de **MADRID**, conforme con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>26</sup> CONSEJO DE ESTADO, CP GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE, providencia de 26 de junio de 2020, Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00

**Radicación No.: 250002315000-2020-01731-00**  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**MUNICIPIO DE MADRID**  
**SENTENCIA**

---

**SEGUNDO:** La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa en lo que refiere al control inmediato de legalidad de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva.

**TERCERO:** Por la Secretaría de la Sección Cuarta – Subsección “B” de este Tribunal, **ORDÉNASE** la notificación de esta providencia al señor alcalde del **MUNICIPIO DE MADRID** y a la señora Procuradora Judicial Administrativo ante esta corporación por los medios electrónicos autorizados para el particular.

**CUARTO:** Por la Secretaría de la Subsección “B” de la Sección Cuarta de este Tribunal, y con el apoyo del ingeniero de soporte, se publicará esta providencia en la página web de la rama judicial en la sección denominada “Medidas COVID19”, o en la plataforma autorizada para tales efectos.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**



**NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA**  
**Magistrada Ponente**



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
**Presidenta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**