



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá, D. C., primero (1) diciembre de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS

Radicación: **25000-23-15-000-2020-02705-00**
Entidad: **MUNICIPIO DE MADRID (CUNDINAMARCA)**
Acto sometido a control: **Decreto 192 de 28 de agosto de 2020, modificado por el
204 de 17 de septiembre de 2020**

Medio de control inmediato de legalidad

Sería del caso avocar conocimiento del control inmediato de legalidad sobre los Decretos 192 de 28 de agosto de 2020 y 204 de 17 de septiembre siguiente, expedidos por el municipio de Madrid (Cundinamarca). Sin embargo, se advierte que no son susceptibles de examen a través del referido medio de control, por lo que no se aceptará el conocimiento del proceso, de conformidad con las siguientes:

1. CONSIDERACIONES

1.1. Marco legal.

El artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) establece un mecanismo especial de control a la Administración durante los estados de excepción denominado «*Control Inmediato de Legalidad*», en los siguientes términos:

Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la 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.

Bajo el contexto de la norma en cita, el control inmediato de legalidad se ejerce respecto de los actos administrativos preferidos en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, por lo que es necesario recordar que, de conformidad con los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, son Estados de Excepción en Colombia (i) la Guerra Exterior, (ii) la Conmoción Interior y (iii) el Estado de Emergencia.

A su turno, el literal e) del artículo 152 de la Constitución, establece que los Estados de Excepción deben ser regulados mediante leyes estatutarias, por lo que se expidió la Ley 137 de 1994, cuyo proyecto fue estudiado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-179 de 1994, en la que expuso la finalidad del control judicial y la relevancia del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, en los siguientes términos:

Es evidente, entonces, que durante los estados de excepción operan en forma concordante y colaboradora todos los poderes públicos, como representantes de la unidad nacional, con el fin de conjurar las situaciones de crisis y en cumplimiento del artículo 113 de la Constitución, que **consagra la separación de las distintas ramas del poder público y la colaboración armónica para lograr los fines esenciales del Estado.**

[...] 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 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.¹ (Destaca la Sala).

Superado el control automático y previo del respectivo proyecto, fue expedida la Ley 137 de 1994 estatutaria de los Estados de Excepción en Colombia, cuyo artículo 20 fue el primer antecedente del referido mecanismo de control².

¹ Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994, expediente P.E. 002; M. P. Carlos Gaviria Díaz.

² «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

Sobre los criterios de procedencia del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha dicho³:

11. En cuanto a su procedencia, la letra del artículo determina que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad. En primer lugar, debe tratarse de un acto de contenido general; en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, en tercero, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Acerca de la necesidad y fines de este medio de control a la función administrativa, el Consejo de Estado discurrió así⁴:

Es en este orden de ideas, un control automático que constituye garantía para los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto frente a los poderes del ejecutivo durante los estados de excepción.

La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos características del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”.

En lo que guarda relación con la competencia, el artículo 151 (numeral 14) del CPACA dispone que corresponde a los tribunales administrativos el conocimiento privativo y en única instancia 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»*. Además, el artículo 185 (numeral 1) de la misma codificación dispone que *«[l]a sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena»*, por lo que el análisis de procedencia de este caso será decisión de la magistrada sustanciadora.

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.
[Inciso 3o. INEXEQUIBLE]».

³ Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo; sentencia de 8 de julio de 2014; expediente 11001031500020110112700(CA); C. P. Danilo Rojas Betancourth.

⁴ Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo; providencia de 31 de mayo de 2011; expediente 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA); C. P. Gerardo Arenas Monsalve.

A partir del recuento legislativo y jurisprudencial expuesto, se concluye que para que proceda el control inmediato de legalidad es menester que se satisfagan los siguientes requisitos:

- Que recaiga sobre actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de los estados de excepción.
- El acto controlado debe ser producto de la función administrativa, que se contrapone a la función de policía ejercida por las autoridades administrativas de policía en cabeza del Presidente de la República, gobernadores y alcaldes, mediante la cual se limitan o restringen derechos fundamentales para garantizar el orden público.
- La decisión a examinar debe desarrollar los decretos legislativos que decretan el estado de excepción.
- Su conocimiento corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a cargo de la autoridad judicial del lugar donde se expidan, si se trata de entidades territoriales.
- Es automático, ya que el conocimiento se da porque la autoridad lo remite dentro de las 48 horas siguientes a su expedición o porque se aprehenda de oficio.

1.2. Cuestión previa.

El municipio de Madrid (Cundinamarca) remitió a esta Colegiatura el Decreto 192 de 28 de agosto de 2020, por medio del 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 [...] Y SE DECRETA EL AISLAMIENTO SELECTIVO CON DISTANCIAMIENTO INDIVIDUAL RESPONSABLE*», para que sea sometido al control inmediato de legalidad al que alude el artículo 136 del CPACA.

Posteriormente y con el mismo propósito, la referida entidad territorial envió el Decreto 204 de 17 de septiembre de 202, «*POR EL CUAL SE MODIFICA[N] TRANSITORIAMENTE LOS ARTÍCULOS CUARTO, SEXTO Y SÉPTIMO DEL DECRETO No. 192 DEL 28 DE AGOSTO DE 2020*», por lo que se abrió el expediente 25000-23-15-000-2020-02732-00, para surtir su control.

Además, debido a que el acto administrativo objeto de análisis en el proceso 25000-23-15-000-2020-02732-00 es modificadorio del examinado en este caso, dicho expediente fue remitido por competencia a este despacho, de acuerdo con lo dispuesto mediante auto de 6 de octubre de 2020⁵.

En atención a las circunstancias descritas, esto es, a que el acto sometido a control en el expediente (digital) remitido es modificadorio del Decreto 192 de 28 de agosto de 2020, objeto de estudio en el asunto bajo examen, y con sujeción al derrotero fijado por la sala plena de esta Corporación frente a la acumulación de controles inmediatos de legalidad el 31 de marzo de 2020; se considera procedente acumular el proceso 25000-23-15-000-2020-02732-00 a este expediente, atendiendo los principios de economía y celeridad procesal, por lo que ambos asuntos serán tramitados bajo el número único de radicación 25000-23-15-000-2020-02705-00.

1.3. Caso concreto.

En cuanto a los actos traídos a control, el Decreto 192 de 28 de agosto de 2020 dispone:

ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar las instrucciones establecidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 1168 del 25 de agosto 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 y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable"*.

ARTÍCULO SEGUNDO. Objeto. El presente Decreto tiene por objeto regular la fase de Aislamiento Selectivo y Distanciamiento Individual Responsable que regirá en el Municipio de Madrid Cundinamarca, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID 19.

ARTÍCULO TERCERO. Distanciamiento individual responsable. Todas las personas que permanezcan en el territorio municipal deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad de comportamiento del ciudadano en el espacio público para la disminución de la propagación de la pandemia y la disminución del contagio en las actividades cotidianas expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID - 19, adopte o expidan los diferentes ministerios, entidades del orden nacional y departamental, y el Municipio de Madrid Cundinamarca en cumpliendo las medidas de aislamiento selectivo y propendiendo por el autoaislamiento.

ARTÍCULO CUARTO: Pico y cédula. Para el ingreso a cualquier establecimiento a realizar actividades tales como la adquisición y pago de bienes y servicios, compra de cualquier producto al detal y por mayor, de servicios bancarios, financieros y notariales, atención al ciudadano en entidades públicas, y de prestación de cualquier otro tipo de servicios excepto los de salud, farmacia y servicios funerarios, se atenderá la siguiente condición:

⁵ M. P. Luis Manuel Lasso Lozano. Decisión recibida en el correo electrónico de este despacho en la misma fecha.

1. En los días impares no podrán acceder a estos servicios y establecimientos, las personas cuya cédula o documento de identidad termina en dígito impar.

2. En los días pares no podrán acceder a estos servicios y establecimientos, las personas cuya cédula o documento de identidad termina en dígito par.

El control de esta medida estará en cabeza de los establecimientos de comercio, bancario, financiero, notarial, Alcaldía Municipal y demás entidades públicas según corresponda.

PARÁGRAFO PRIMERO. Excepciones. En los siguientes casos no se aplican las condiciones expuestas anteriormente:

a.) Los servicios y trámites notariales, bancarios, financieros y administrativos que para su realización requieran la comparecencia simultánea de dos o más personas.

b.) La persona que le sirve de apoyo a adultos mayores, personas en condición de discapacidad o enfermos con tratamientos especiales que requieren de acompañamiento para realizar actividades o trámites.

c.) Al personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud debidamente identificados.

d.) La atención al público en el sitio de forma presencial o a la mesa en restaurantes o locales gastronómicos.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Actividades físicas, de ejercicio al aire libre y la práctica deportiva. Se permitirá la práctica de actividad física individual en los espacios públicos y parques sin restricción de horarios con uso obligatorio de tapabocas, distanciamiento físico y demás medidas de bioseguridad aplicables.

ARTÍCULO QUINTO. Medidas de bioseguridad. Los habitantes del Municipio de Madrid Cundinamarca y los titulares de actividades económicas deben cumplir las siguientes medidas de bioseguridad:

a. **Uso obligatorio de tapabocas.** El uso de tapabocas que cubra nariz y boca será obligatorio para todas las personas cuando estén fuera de su domicilio, independientemente de la actividad o labor que desempeñen. La no utilización del tapabocas dará lugar a la imposición de medidas correctivas establecidas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, así como las demás sanciones a que haya lugar.

b. **Distanciamiento individual responsable.** En el desarrollo de las actividades fuera del domicilio las personas deberán mantener el distanciamiento de dos (2) metros entre ellas, con el fin de prevenir y mitigar el riesgo de contagio por Coronavirus - COVID19. Lo anterior, de conformidad con las instrucciones que en detalle definan los protocolos de bioseguridad dictados por las autoridades del orden nacional, departamental y municipal.

c. **Cumplimiento de protocolos de bioseguridad.** Las personas y las entidades privadas y públicas deben cumplir con los protocolos de bioseguridad expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, y los aprobados por la Dirección de Salud de la Secretaría de Educación y Desarrollo Social, so pena de la imposición de medidas correctivas establecidas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, así como las demás sanciones a que haya lugar.

d. **Medidas para el Comportamiento Ciudadano.** El Municipio de Madrid Cundinamarca adoptará el protocolo de bioseguridad de comportamiento del ciudadano en el espacio público para la disminución de la propagación de la pandemia y la disminución del contagio en las actividades cotidianas, el cual deberá ser acatado por todas las personas, advirtiéndole que su incumplimiento dará lugar a la imposición de medidas correctivas establecidas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, así como las demás sanciones a que haya lugar.

PARÁGRAFO. Los titulares de los establecimientos comerciales deben ingresar a la página web de la Alcaldía Municipal de Madrid Cundinamarca, y en inicio se encuentra como noticia destacada protocolos de bioseguridad para establecimientos y lista de

chequeo por lo que deben ingresar y descargar según la actividad económica, las resoluciones números 666 de 24 de abril de 2020, 1050 de 24 de julio de 2020, 1313 de 3 de agosto de 2020 y 1421 de 21 de agosto de 2020, las cuales establecen las normas y exigencias para cada protocolo de bioseguridad a fin de diligenciar el formato (lista de chequeo) de establecimientos de preparación de alimentos, venta de alimentos en vía pública, centros de entrenamiento y acondicionamiento físico, parques temáticos - jardines botánicos - reservas naturales, y actividades diferentes para su estudio y aprobación, y una vez aprobado deberá descargarlo e imprimirlo y colocarlo a la entrada del establecimiento.

La vigilancia y cumplimiento de los protocolos de bioseguridad estará a cargo de la Dirección de Salud de la Secretaría de Educación y Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Económico y Ambiente y la Policía Nacional.

ARTÍCULO SEXTO. Horarios establecimientos de comercio. Los establecimientos comerciales podrán prestar sus servicios de lunes a domingo desde las 6:00 a.m. hasta las 8:00 p.m. Las farmacias o droguerías podrán prestar sus servicios las 24 horas. Los domiciliarios solo podrán prestar sus servicios desde las 8 a.m., hasta las 09:00 p.m.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Impóngase toque de queda a todos los habitantes del Municipio de Madrid Cundinamarca, tanto del área rural como del área urbana, desde las 09:00 p.m., hasta las 05:00 a.m., a partir el 1 de septiembre 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 presente artículo, 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 OCTAVO. Prohibir los siguientes espacios o actividades presenciales:

1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones y protocolos que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.
2. Los bares, discotecas y lugares de baile.
3. El consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio. Se permite la venta de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO NOVENO. Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, la Alcaldía Municipal de Madrid Cundinamarca procurará que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.

ARTÍCULO DÉCIMO. Inobservancia de las medidas. De acuerdo con el artículo 10 del Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, la violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

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

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

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

Por su parte, el Decreto 204 de 17 de septiembre de 2020 modificó el acto citado, en los siguientes términos:

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar transitoriamente los artículos cuarto, sexto y séptimo del Decreto Municipal No. 192 del 28 de agosto 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 y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”*

ARTÍCULO SEGUNDO. Horarios establecimientos de comercio celebración día del amor y la amistad. Los establecimientos comerciales podrán prestar sus servicios este fin de semana comprendido entre el día viernes 18 al día domingo 20 de septiembre de 2020, desde las 6:00 a.m. hasta las 11:59 p.m. Las farmacias o droguerías podrán prestar sus servicios las 24 horas. Los domiciliarios solo podrán prestar sus servicios desde las 8 a.m., hasta las 11:59 p.m.

ARTÍCULO TERCERO. Pico y cédula. Para el ingreso a cualquier establecimiento para realizar actividades tales como la adquisición y pago de bienes y servicios, no regirá la medida de pico y cédula los días viernes 18, sábado 19 y domingo 20 de septiembre de 2020.

ARTÍCULO CUARTO. Toque de queda. Impóngase toque de queda a todos los habitantes del Municipio de Madrid Cundinamarca, tanto del área rural como del área urbana, desde las 12:00 a.m., hasta las 05.00 a.m., a partir del día viernes 18 hasta el día domingo 20 de septiembre de 2020.

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

ARTÍCULO QUINTO. Los demás artículos del Decreto Municipal No. 192 del 28 de agosto de 2020, quedan vigentes.

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

ARTÍCULO SÉPTIMO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y tendrá vigencia desde las 6 a.m. del día 18 de septiembre de 2020 hasta las 11:59 p.m. del día 20 de septiembre de 2020.

Revisado el contenido del Decreto 192 de 28 de agosto de 2020, en conjunto con las modificaciones que le introdujo el Decreto 204 de 17 de septiembre de 2020, se tiene que, por su conducto, el municipio de Madrid (Cundinamarca) adoptó las instrucciones

impartidas por el gobierno nacional mediante el Decreto 1168 de 2020 para el mantenimiento del orden público y el «*aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable*» (artículo 1), con el objeto de regular dicha fase de atención a la emergencia derivada de la pandemia por el coronavirus Covid-19 (artículo 2) y para ello impuso:

- El distanciamiento individual responsable;
- El deber de cumplir protocolos de bioseguridad y comportamiento ciudadano en el espacio público (artículo 3);
- La medida de restricción de ingreso a algunos establecimientos públicos denominada «*pico y cédula*», con sus respectivas excepciones (artículo 4, modificado);
- Decisiones de bioseguridad como el uso obligatorio de tapabocas, el distanciamiento individual responsable y el cumplimiento de protocolos (artículo 5);
- Restricción de horarios para atención en establecimientos comerciales y servicios a domicilio (artículo 6, modificado);
- Toque de queda entre las 9:00 p.m. y las 5:00 a.m., con sus excepciones (artículo 7, modificado⁶);
- La prohibición de eventos que implicaran aglomeración de personas, de actividades en bares, discotecas y lugares de baile, así como del consumo de bebidas embriagantes en espacio público y establecimientos de comercio tanto como de su venta (artículo 8);
- El deber de procurar que trabajadores y contratistas de la administración municipal laboraran mediante teletrabajo o trabajo en casa (artículo 9).
- Además, el Decreto reconoció que la infracción de las medidas descritas implicaría sanciones penales y multas, en los términos de las disposiciones pertinentes (códigos y decretos) (artículo 10), dispuso los mecanismos para su divulgación (artículo 11) y fijó la fecha de su entrada en vigor (artículo 12).

⁶ Las medidas de «*pico y placa*», *horarios establecimientos de comercio* [y] *toque de queda*» (artículos 4, 6 y 7 del Decreto original) fueron modificadas temporalmente entre el 18 y el 20 de septiembre de 2020 mediante el Decreto 204 de 17 de septiembre de 2020 (artículos 2, 3 y 4), con el propósito de reactivar gradualmente la economía y el comercio del municipio.

Las decisiones descritas fueron adoptadas con fundamento en, entre otras disposiciones normativas, los artículos 14⁷ y 202⁸ de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), relacionados con la facultad «*extraordinaria de policía de los gobernadores y alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad*», y los diferentes decretos con los que el Gobierno Nacional dictó instrucciones para mantener el orden público y atender la emergencia sanitaria suscitada por la pandemia del coronavirus Covid-19⁹, particularmente del 1168 de 25 de agosto de 2020 con el que, además, se reguló la fase de «*aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable*».

A partir de las características de las decisiones descritas y sus fundamentos, advierte el despacho que los actos administrativos sometidos a control no fueron expedidos como desarrollo de decretos legislativos durante el estado de excepción, sino que son una expresión del poder de policía del alcalde de Madrid (Cundinamarca), regulado por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (artículos 14 y 202), en consonancia los decretos dictados por el presidente de la República en ejercicio de

⁷ ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización 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. PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

⁸ ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.
12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

⁹ Decretos 418 de 18 de marzo, 636 de 6 de mayo, 689 de 22 de mayo, 749 de 28 de mayo, 847 de 14 de junio, 878 de 25 de junio, 990 de 9 de julio, 1076 de 28 de julio y 1109 de 10 de agosto, todos de 2020.

atribuciones de la misma naturaleza (*ejusdem*, artículo 199) para conservar el orden público (C.P. artículo 189 numeral 4) con ocasión del Estado de Excepción.

Acerca de la procedencia del control inmediato de legalidad sobre actos administrativos proferidos en desarrollo de ese tipo de decretos, el Consejo de Estado sostuvo:

En este punto se precisa que el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro en indicar que el control inmediato de legalidad solo procede frente a medidas de carácter general **dictadas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción**, por lo que no caben dentro del estudio de este medio de control aquellas medidas de carácter general dictadas como desarrollo de decretos expedidos por el presidente en ejercicio de sus atribuciones con ocasión del estado de excepción, sino que tiene que ser en desarrollo de un decreto legislativo^[10].

Por otra parte, esta Corporación ha afirmado que no procede el medio de control inmediato de legalidad respecto de actos administrativos expedidos por mandatarios territoriales en ejercicio de facultades de policía. Al respecto, en providencia de 14 de mayo de 2020 se dijo¹¹:

Con lo visto, es factible advertir que las medidas dispuestas corresponden a las atribuciones propias de policía administrativa para salvaguardar el orden público y mantener la seguridad y tranquilidad de la ciudadanía que se encuentran en cabeza de las autoridades de la Rama Ejecutiva del poder público y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga a la rama del poder Ejecutivo para declarar el Estado de Excepción y sus desarrollos.

Por ende, como quiera que los actos administrativos que se someten a conocimiento para determinar si son sujetos del Control Inmediato de Legalidad no se encuadra dentro de los presupuestos normativos que ameriten la intervención automática del Juez contencioso bajo la acción establecida en los artículos 20, de la Ley 137 de 1994, y 136, de la Ley 1437 de 2011, no se procederá a realizar su estudio con ocasión de este específico escenario.

Así las cosas, los Decretos 192 de 28 de agosto de 2020 y 204 de 17 de septiembre de 2020 de Madrid (Cundinamarca) no son susceptibles del control inmediato de legalidad, sin perjuicio del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad y/o nulidad y restablecimiento del derecho contemplado en la Ley 1437 de 2011.

¹⁰ Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sala especial de decisión No. 6; sentencia de 2 de junio de 2020; CIL 11001-03-15-000-2020-01012-00; C. P. Carlos Enrique Moreno Rubio. En la providencia citada, el máximo órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa también destacó que el Decreto 418 del 2020, similar al 1168 de 25 de agosto de 2020 y a los demás que sirven de base a los actos puestos bajo control en este caso, no es legislativo sino de aquellos "*dictados por el presidente de la República con ocasión de la declaratoria del estado de excepción en uso de sus facultades ordinarias*", lo que implicaba la improcedencia del CIL en él fundado.

¹¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sala plena; expedientes acumulados 25000-23-15-000-2020-01691-00 y 25000-23-15-000-2020-01577-00; M. P. Amparo Navarro López.

Control inmediato de legalidad
Demandado: MUNICIPIO DE MADRID
Expediente: 25000-23-15-000-2020-02705-00

Por lo tanto, al no cumplirse con los presupuestos para efectuar un control automático de legalidad de los referidos Decretos, en los términos de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, **no se avocará conocimiento** en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

Primero. Acumular a este expediente, el proceso identificado con el número 25000-23-15-000-2020-02732-00, indicando que en adelante las actuaciones se deben presentar con la radicación 25000-23-15-000-2020-02705-00.

Segundo. No avocar conocimiento de control inmediato de legalidad de los Decretos 192 de 28 de agosto de 2020 y 204 de 17 de septiembre de 2020, proferidos por el municipio de Madrid (Cundinamarca); por las razones expuestas en la parte motiva.

Tercero. Comuníquese la presente decisión al municipio de Madrid (Cundinamarca), a través de los correos electrónicos para notificaciones judiciales que informa su página electrónica: notificacionjudicial@madrid-cundinamarca.gov.co y contactenos@madrid-cundinamarca.gov.co.

Cuarto. Comuníquese a la señora agente del Ministerio Público designada a este despacho, a través del correo ojaramillo@procuraduria.gov.co.

Notifíquese y cúmplase,



CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS
Magistrada