



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

AUTO INTERLOCUTORIO No. 2020-05-128 CIL

Bogotá, D.C., seis (06) de mayo de dos mil veinte (2020)

NATURALEZA:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA:	ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ
RADICACIÓN:	25000-23-15-000-2020-00232-00
OBJETO DE CONTROL:	Decreto Distrital 092 de 2020
TEMA:	Decreto a través del cual <i>“se imparten las órdenes e instrucciones necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio ordenada mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020”</i>
ASUNTO:	Resuelve solicitud de acumulación.

MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia secretarial precedente, procede el Tribunal en Sala Unitaria a pronunciarse respecto a la solicitud de acumulación elevada en el asunto previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

La señora Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, copia del Decreto N° 092 del 24 de marzo de 2020, para que esta Corporación Judicial efectúe el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

El Tribunal en Sala unitaria, mediante providencia del 31 de marzo del 2020 se dispuso no avocar el conocimiento del asunto al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, notificar y disponer su archivo, decisión que fue notificada al Distrito Capital y Ministerio Público a través de correo electrónico y a la comunidad a través de las páginas web de la Rama Judicial, de la alcaldía Mayor de Bogotá y de la Gobernación de Cundinamarca, sin que se hubiesen interpuesto recursos contra la misma, adquiriendo firmeza.

Posteriormente, a través de escrito remitido vía correo electrónico la ciudadana AYDE SÁNCHEZ SALAZAR solicitó remitir el presente asunto al despacho del H. Magistrado Dr. FERNANDO IREGUI CAMELO en calidad de ponente del control inmediato de legalidad de los Decretos 090 y 091 expedidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá cuyo objeto es el aislamiento obligatorio de la población de la ciudad de Bogotá, en virtud de lo dispuesto por la Sala Plena de esta Corporación el 30 de marzo de 2020 que dispuso que la sustanciación y ponencia del trámite de control inmediato de legalidad de los decretos que modifiquen o adicionen un decreto principal corresponden al magistrado que tenga el conocimiento del decreto principal.

Sin embargo, dicha solicitud no resulta procedente por cuanto para que pueda acumularse procesos, es condición *sine qua non*, que tales procesos existan y se encuentren en trámite para que en aplicación de los criterios de acumulación fijados por el legislador en el C.G.P. (art.148) como lo dispuesto por la Sala Plena, se decida si hay lugar a acumularlos y disponer cuál es la autoridad judicial que debe continuar con su instrucción conjunta y proyectar el fallo, de manera que al no haberse dispuesto avocar conocimiento del Decreto Distrital N.090 de 2020, en providencia del 31 de marzo del 2020, que se encuentra ejecutoriada, el expediente 2020-023 está archivado, es decir, este proceso finalizó por lo que no existe proceso para tramitar su acumulación o remitir al despacho del magistrado Iregui Camelo.

Cabe recordar que corresponde a cada magistrado sustanciador adoptar la decisión de avocar o no el Control Inmediato de Legalidad, valorando si se presentan estos presupuestos: tratarse actos administrativos (i) de *carácter general*; (ii) que sean proferidos en ejercicio de la *función administrativa*; (iii) durante los *Estados de Excepción* y (iv) como *desarrollo de los decretos legislativos*, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales (artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 -numeral 14- y 185 de la Ley 1437 de 2011). Y conforme a este test, en la providencia del 31 de marzo del 2020 se constató que no satisfacía todos los requisitos y se archivó el expediente. Dejando la suficiente claridad que esa decisión no implicaba cosa juzgada, en tanto los otros medios de control ordinarios podrían ejercerse contra el Decreto 092 de 2020, pero no para el especial y extraordinario de Control Inmediato de Legalidad.

En mérito de lo expuesto,

III. RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la solicitud de acumulación efectuada por la ciudadana AYDEE SÁNCHEZ SALAZAR identificada con la cédula de ciudadanía N° 52.836.611, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión a la solicitante y a la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., a través de la Secretaría de la Sección y por el medio más expedito y eficiente, considerando el buzón de notificaciones judiciales previsto por la autoridad distrital.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión a través de la Secretaría de la Sección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-decundinamarca/>.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

AUTO INTERLOCUTORIO 2020-04-112 CIL

Bogotá, D.C., Siete (07) de mayo de dos mil veinte (2020)

NATURALEZA:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA:	SECRETARÍA DE GOBIERNO- BOGOTÁ, D.C.
RADICACIÓN:	25000-23-15-000-2020-01308-00
OBJETO DE CONTROL:	RESOLUCIÓN DISTRITAL
TEMA:	Resolución “ <i>Por la cual se modifica la Resolución No. 0393 del 13 de marzo de 2020, mediante la cual se adoptan medidas tendientes para la preservación de la vida u la mitigación de riesgos en el desarrollo de las Aglomeraciones en el Distrito Capital con ocasión de la situación epidemiológica por el nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) causante de la enfermedad (COVID-19), en cumplimiento del Decreto 081 del 11 de marzo de 2020 y la Resolución Número 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social</i> ”

MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia secretarial precedente, procede el Tribunal en Sala Unitaria a pronunciarse previos los siguientes,

I. ANTECEDENTES

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS-, calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «*la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020*». En la mencionada Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus).

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

En ese contexto, el señor Secretario de Gobierno de Bogotá, D. C., ha remitido a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, copia de la Resolución 0397 del 16 de marzo de 2020 “*Por la cual se modifica la Resolución No. 0393 del 13 de marzo de 2020, mediante la cual se adoptan medidas tendientes para la*

preservación de la vida u la mitigación de riesgos en el desarrollo de las Aglomeraciones en el Distrito Capital con ocasión de la situación epidemiológica por el nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) causante de la enfermedad (COVID-19), en cumplimiento del Decreto 081 del 11 de marzo de 2020 y la Resolución Número 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social” para que esta Corporación Judicial efectúe el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

No obstante, es a partir del Decreto Nacional No. 417 del **17 de marzo de 2020**, que el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, por lo que se analizará si el acto administrativo es pasible de Control Inmediato de Legalidad.

II. CONSIDERACIONES:

De conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, al prever el control inmediato de legalidad, se estableció que:

Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Así mismo, que las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Por su parte, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 “*ley estatutaria de los Estados de Excepción*”, precisando en su artículo 20 que “*Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la 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.*” En ese mismo sentido se encuentra establecido el artículo 136¹ de la Ley 1437 de 2011.

¹ **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.

Ahora bien, según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, le corresponde en única instancia a los Tribunales Administrativos de lugar donde se expidan, conocer del control inmediato de legalidad de los actos que reúnan estas cuatro condiciones: (i) ser de *carácter general*; (ii) que sean proferidos en ejercicio de la *función administrativa*; (iii) durante los *Estados de Excepción* y (iv) como *desarrollo de los decretos legislativos*, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales (dado que las nacionales o regionales le corresponden al Consejo de Estado).

En virtud de lo anterior, el señor Secretario de Gobierno de Bogotá, D. C., ha remitido en estos días a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, copia de la Resolución 0397 del 16 de marzo de 2020 *“Por la cual se modifica la Resolución No. 0392 del 13 de marzo de 2020, mediante la cual se adoptan medidas tendientes para la preservación de la vida y a la mitigación de riesgos en el desarrollo de las Aglomeraciones en el Distrito Capital con ocasión de la situación epidemiológica por el nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) causante de la enfermedad (COVID-19), en cumplimiento del Decreto 081 del 11 de marzo de 2020 y la Resolución Número 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social”*.

Por su parte, la Resolución No. 392 del 13 de marzo de 2020 *“Por la cual se adoptan medidas tendientes para la preservación de la vida y a la mitigación de riesgos en el desarrollo de las Aglomeraciones en el Distrito Capital con ocasión de la situación epidemiológica por el nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) causante de la enfermedad (COVID-19), en cumplimiento del Decreto 081 del 11 de marzo de 2020 y la Resolución Número 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social”*.

Ahora bien, como quiera que la Resolución No. 397 del 16 de marzo de 2020, asignada por reparto el día 30 de abril de 2020, comprende la modificación de un acto administrativo previo o principal, esto es la Resolución 392 del 13 de marzo de 2020, y se trata de un acto sobre el cual no se tiene certeza sobre su remisión a la Corporación para su análisis de control inmediato de legalidad, y tampoco hay constancia de reparto y asignación a otro Despacho, se procederá a analizar ambas resoluciones con el fin de realizar el control tanto del acto principal como de su modificadorio.

En ese orden de ideas, una vez verificado el contenido de las Resoluciones 392 del 13 de marzo de 2020 y 397 del 16 de marzo de 2020, encuentra esta Sala Unitaria que ambas invocan formal y materialmente como sustento, únicamente las atribuciones contenidas en el artículo 209 de la Constitución, el artículo 1 de la Ley 1523 de 2012, el artículo 11 del Decreto 3888 de 2007, el artículo 35 del Decreto Ley 1421 de 1993, así como también el Decreto 081 del 11 de marzo de 2020, mediante el cual la Alcaldía de Bogotá adoptó medidas sanitarias y acciones transitorias de *policía* para el manejo del COVID -19 en el Distrito Capital, la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y la Protección Social declaró emergencia sanitaria, y finalmente, invoca el Acuerdo

257 de 2006, Decreto Distrital 411 de 2016, Decreto 424 de 2009 y el Decreto 599 de 2013.

Es decir, invoca disposiciones normativas que no requieren de la declaratoria del estado de excepción como el que trata el artículo 215 Superior y que fue decretado a nivel nacional, a raíz de la grave e inminente situación de emergencia sanitaria del país ni de decretos legislativos expedidos con fundamento en el estado de emergencia económica social y ecológica adoptada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Así mismo, las resoluciones 392 del 13 de marzo de 2020 y 397 del 16 de marzo de 2020 fueron expedidas con anterioridad a la declaratoria del estado de emergencia económica social y ecológica, y con ellas, se adoptan medidas sanitarias y policivas consideradas pertinentes para atender la situación de emergencia y calamidad pública que atraviesa el distrito capital, que se requieren para mantener el orden público y propender por la mitigación de los efectos derivados del contagio del COVID-19, de manera que dichos actos corresponden a las atribuciones propias como *policía administrativa* para mantener y preservar el orden público, en cualquiera de sus componentes: seguridad, salubridad, moralidad, tranquilidad, movilidad, y que se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad a las resoluciones distritales 392 del 13 de marzo de 2020 y 397 del 16 de marzo de 2020, al no tratarse actos administrativos que *desarrollen* las competencias que excepcionalmente puede ejercer el Presidente de la República a través de *decretos legislativos* expedidos en el marco del Estado de Excepción en cualquiera de sus modalidades, que por ser excepcionales y no normales, tienen un control automático de legalidad, sino de un decreto que se nutre de las competencias ya preestablecidas por la constitución y las leyes ordinarias frente al mantenimiento y preservación del orden público, la gestión del riesgo de desastres y la convivencia y seguridad.

En este sentido, resulta pertinente distinguir entre los decretos y demás actos administrativos que se expiden en el marco de la *emergencia sanitaria* propia de las medidas necesarias para el restablecimiento del *orden público*, y los *decretos legislativos* por medio de los cuales el Gobierno Nacional ejerce potestades transitorias y excepcionales de carácter legislativo para expedir sin el parlamento, *motu proprio* regulaciones con fuerza material de ley para atender las especiales, sobrevinientes y difíciles circunstancias que según afirma el Gobierno, hicieron necesaria la declaratoria de un Estado de Excepción previsto en los artículos 212 a 215 de la Constitución.

Por su parte, el control inmediato de legalidad opera única y exclusivamente frente a los decretos que expidan las autoridades (nacionales, regionales, departamentales o locales) en desarrollo de los decretos legislativos que expida el Gobierno Nacional para que la jurisdicción contenciosa efectúe un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de esas competencias excepcionales, pues para controlar las competencias que se ejercen en condiciones de normalidad, el

ordenamiento prevé los medios ordinarios, así la situación de normalidad se altere, dado que para ello el ejecutivo en todos sus niveles, cuenta con herramientas también ordinarias (de policía administrativa) y sólo cuando la situación se hace extraordinaria, se decreta un estado de excepción, se profieren decretos legislativos y en desarrollo de los mismos, se expidan decretos territoriales dando alcance a esas atribuciones excepcionales, se activa el control inmediato de legalidad.

Con todo, cabe resaltar que la improcedencia del control inmediato de legalidad (que es automático e integral) sobre este decreto no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y por tanto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medios de control (observaciones del señor Gobernador, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) de modo que cuando se excedan o abusen de las medidas policivas so pretexto de la emergencia sanitaria sin haberse realizado de manera concordante (formal o materialmente) con el *estado de excepción y sus decretos legislativos* debe acudir a los controles ordinarios invocando cualquiera de los vicios que afectan su validez: con infracción de las normas en que debía fundarse, expedido sin competencia, en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, con falsa motivación o con desviación de las atribuciones propias (abuso de poder) de esa autoridad, en aplicación el procedimiento reglado en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

Finalmente, como quiera que se procedió al análisis de control inmediato de legalidad de dos actos administrativos (Resoluciones 392 del 13 de marzo de 2020 y 397 del 16 de marzo de 2020), por su necesaria relación de conexidad en tanto el repartido modificaba otra resolución, y se asumió de oficio su control, se solicitará que por Secretaría General se realice la respectiva compensación en el reparto.

En mérito de lo expuesto,

III. RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento de las resoluciones 392 del 13 de marzo de 2020 y 397 del 16 de marzo de 2020 proferidos por el señor Secretario Distrital de Gobierno de Bogotá, D.C., para efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra las resoluciones 392 del 13 de marzo de 2020 y 397 del 16 de marzo de 2020 proferidas por el señor Secretario Distrital de Gobierno de Bogotá, D.C., procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.

TERCERO: NOTIFICAR esta decisión al el señor Secretario Distrital de Gobierno de Bogotá, D.C., a través de la Secretaría de la Sección y por el medio más expedito y eficiente, considerando el buzón de notificaciones judiciales previsto por la autoridad municipal, quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada a la alcaldía de Bogotá. D.C. - <https://bogota.gov.co>.

CUARTO: NOTIFICAR en forma personal esta providencia al MINISTERIO PÚBLICO mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P., a la dirección electrónica egonzalez@procuraduria.gov.co, perteneciente al Procurador Judicial 138 Delegado para Asuntos Administrativos asignado al Despacho.

QUINTO: COMUNICAR la presente decisión a través de la Secretaría de la Sección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/>.

SEXTO: Por Secretaría OFICIAR a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que se realice la respectiva compensación de reparto de los controles inmediatos de legalidad, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado