



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

### AUTO DE SUSTANCIACIÓN No. 2020-05-082 CIL

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020)

**NATURALEZA:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**AUTORIDAD EXPEDIDORA:** SECRETARÍA DE TRANSITO DE MADRID  
**RADICACIÓN:** 25000-23-15-000-2020-01629-00  
**OBJETO DE CONTROL:** Resolución 007 de 2020  
**TEMA:** Resolución a través de la cual “se prorrogan las medidas de suspensión de términos procesales, desde el 11 de mayo de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 25 de mayo de 2020, y se dictan otras disposiciones”  
**ASUNTO:** Remite por competencia.

**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 Secretario de Tránsito y Transporte de Madrid, Cundinamarca ha remitido a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, copia de la Resolución N° 007 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.

#### 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.*

De acuerdo a la anterior disposición, es de competencia de los Tribunales Administrativos realizar el control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades departamentales, distritales y municipales del distrito judicial del que haga parte el ente territorial, en los cuales se dicten medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa en

desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en los cuales se decreten estados de excepción.

Examinado el contenido del acto administrativo expedido por parte la Secretaría de Tránsito y Transporte de Madrid, Cundinamarca este despacho avizora que no le asiste competencia para emitir pronunciamiento en sede de control inmediato de legalidad respecto de dicho acto, toda vez que el mismo corresponde a la secuencia de medidas de suspensión de términos adoptadas por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Madrid, Cundinamarca, esto es:

i) Resolución N° 002 del 20 de marzo de 2020 a través de la cual se ordenó la suspendieron términos del 19 hasta el 31 de marzo de 2020; ii) Resoluciones N° 003 del 31 de marzo de 2020 a través de la cual se prorrogó la suspendieron términos desde el 11 hasta el 13 de abril de 2020; iii) Resolución N° 004 del 12 de abril de 2020 través de la cual se prorrogó la suspendieron términos del 13 al 27 de abril de 2020; iv) Resolución N° 005 del 26 de abril de 2020 a través de la cual se prorrogó la suspendieron términos del 27 de abril de 2020 al 11 de mayo de 2020; v) Resolución N° 006 del 28 de abril de 2020 mediante la cual se adicionó un considerando a la Resolución N° 002 del 20 de marzo de 2020 *“Por medio de la cual se ordena la suspensión de términos procesales, desde el 20 hasta el 31 de marzo de 2020, y se dictan otras disposiciones”* y finalmente vi) **Resolución N° 007 del 10 de mayo de 2020 a través de la cual se prorrogó la suspensión de términos desde el 11 hasta el 25 de mayo de 2020.**

Lo anterior, en atención a la decisión que sobre estos asuntos se adoptó por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sesión extraordinaria del 30 de marzo de 2020, en el sentido de que el magistrado o magistrada a quien le haya sido repartido el acto principal remitido para su control, le corresponderá también el conocimiento de los demás actos administrativos que lo modifiquen, aclaren, prorroguen, levanten medidas adoptadas o revoquen, con el propósito de evitar decisiones contradictorias, realizar los principios de celeridad, eficiencia, congruencia y concentración.

En esa medida, se tiene que la Resolución N° 002 del 20 de marzo de 2020, acto principal en el *sub lite*, correspondió por reparto al Magistrado Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon mediante radicación 25000 23 15 000 2020 00618 00, al cual se han acumulado a la fecha los expedientes 25000-23-15-000-2020-00809-00, 25000-23-15-000-2020-01113-00 y 25000-23-15-000-2020-01290-00<sup>1</sup>, por tratarse en estos, de las resoluciones que modifican o prorrogan dicho acto administrativo.

En consecuencia, se remitirá el expediente digital al despacho del Magistrado Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon para que adelante también el conocimiento de la Resolución N° 007 de 2020, de manera conjunta, o si ya hubiese concluido, se realice su estudio por tratarse de un acto que prorrogó las medidas adoptadas en la Resolución N° 002 de 2020.

En mérito de lo expuesto,

### III. RESUELVE

**PRIMERO: REMITASE**, por la Secretaría de esta Sección, el presente expediente digital al despacho del Magistrado Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon para que adelante el conocimiento de la Resolución N° 007 del 10 de mayo de 2020 de

---

<sup>1</sup> Aviso Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Control inmediato de legalidad Resoluciones N° 002, 004 y 005 de 2020 STTM. En la web: (<http://www.madrid-cundinamarca.gov.co/noticias/tribunal-administrativo-de-cundinamarca-ordena-publicacion>)

manera conjunta con el trámite que se surte en ese despacho por el control inmediato de legalidad de la Resolución N° 002 de 2020 expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Madrid, Cundinamarca, mediante radicación 25000 23 15 000 2020 00618 00, o si ya hubiese concluido, se realice su estudio por tratarse de un acto que prorrogó las medidas adoptadas en esa resolución.

**SEGUNDO: COMUNICAR** esta decisión al Secretario de Tránsito y Transporte de Madrid, Cundinamarca, y al agente del Ministerio Público delegado ante este despacho, a través de la Secretaría de la Sección y por el medio más expedito y eficiente, considerando el buzón de notificaciones judiciales y correo electrónico previsto para tales autoridades.

**CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

### AUTO INTERLOCUTORIO 2020-05-141 CIL

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020)

<b>NATURALEZA:</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>AUTORIDAD EXPEDIDORA:</b>	ALCALDE DE LA PEÑA
<b>RADICACIÓN:</b>	25000-23-15-000-2020-01683-00
<b>OBJETO DE CONTROL:</b>	Decreto 051 de 2020
<b>TEMA:</b>	Decreto “ <i>por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de La Peña, Cundinamarca con base a las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020</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 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.

Mediante Decreto Nacional No. 417 del 17 de marzo de 2020, 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.

El señor alcalde del municipio de La Peña ha remitido a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, copia del Decreto N° 051 del 11 de mayo de 2020 “*por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del*

*municipio de La Peña, Cundinamarca con base a las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 636 del 6 de mayo 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.*

## II. CONSIDERACIONES:

De conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, al prever el control inmediato de legalidad, 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 136<sup>1</sup> de la Ley 1437 de 2011.

En este punto es relevante recordar, que la H. Corte Constitucional, en la sentencia C- 179 de 1994 al efectuar el control previo de constitucionalidad de la ley estatutaria indicó, que el control inmediato de legalidad **constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales**, de ahí que el mismo proceda, inclusive de oficio por el Juez de lo contencioso Administrativo.

En este orden de ideas, cabe resaltar que el **control inmediato de legalidad**, que es un mecanismo especial previsto por el legislador estatutario, con una

---

<sup>1</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.

**finalidad propia:** “*impedir decisiones administrativas ilegales, bajo el amparo de un estado de excepción*”, que opera exclusivamente, frente a actos administrativos de contenido general expedidos en desarrollo de Decretos Legislativos, proferidos durante un estado de excepción, razón por la cual, **el Juez de lo contencioso administrativo, previo a avocar conocimiento o iniciar el trámite correspondiente, está llamado a verificar**, los elementos normativos que permiten ese control especial de legalidad para no desnaturalizar la razón de ser del control inmediato de legalidad o desconocer los medios de control propios para cuestionar los actos administrativos, que no fueron proferidos en desarrollo de un estado de excepción<sup>2</sup>, procurar la realización de los principios de economía y celeridad procesal y evitar un desgaste innecesario de la jurisdicción, sometiendo a estudio actos administrativos sobre los cuales no tendría competencia la Sala Plena al tenor del artículo 20 de Ley 137 de 2 de junio de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 185 del CPACA.

En efecto, según lo dispuesto en los artículos 136, 151 (numeral 14) y 185 de la Ley 1437 de 2011, le corresponde en única instancia a los Tribunales Administrativos del 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).

Teniendo en cuenta el anterior *test de procedibilidad*, la Sala Unitaria procederá a verificar si el acto administrativo remitido, reúne los parámetros señalados para que la Sala Plena pueda pronunciarse de fondo sobre la legalidad de sus disposiciones, o si, al contrario, ante la falta de uno o varios de ellos, debe no asumirse su conocimiento.

Así las cosas, al verificar el contenido del Decreto municipal 051 del 11 de mayo de 2020, se puede constatar que se trata en efecto, de un *acto administrativo de carácter general* en tanto contiene órdenes (artículos 1, 2 y 3) para la colectividad (*Requisito 1*) al adoptar como medida sanitaria el aislamiento preventivo de todas las personas habitantes en el municipio La Peña hasta el 25 de mayo de 2020, así como sus excepciones para el abastecimiento de víveres de primera necesidad, uso de servicios financieros, acceso de servicios de salud, entre otros y las consecuencias de su incumplimiento (*función administrativa, requisito 2*).

Respecto de los requisitos subsiguientes, encuentra la Sala Unitaria que el mismo no fue proferido en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecológica (EEESE) en todo el territorio Nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19, mediante la expedición del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 (segunda declaratoria de Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica) emanado por el Presidente de la

---

<sup>2</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena, auto de 23 de abril de 2020, MP. Juan Carlos Garzón, expediente 25000-23-15-000-2020-0981-00.

República y con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria.

Por el contrario, se advierte que este Decreto municipal, se sustenta en las facultades de policía para mitigar los riesgos de desastres por lo que procede a declarar la calamidad pública y adoptar medidas policivas con base en las atribuciones contenidas en los artículos 290 y 315 de la Constitución Política y la Ley 1751 de 2015, de hecho invoca “*el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994*”, tales como la medida de asilamiento obligatorio para todos los habitantes del municipio de La Peña, y las causales exceptivas a esa medida de aislamiento como la reclamación de subsidios, retiro de recursos, asignación de retiro o pensión, acceso a servicios de salud, casos de fuerza mayor y caso fortuito, servidores públicos, entre otros, por lo que se concluye que el mencionado acto fue expedido en ejercicio de las funciones asignadas *normalmente* como autoridad de policía administrativa en su territorio para mantener y preservar el orden público (pero subordinado en esta materia al Presidente), en cualquiera de sus componentes: seguridad, salubridad, moralidad, tranquilidad, movilidad, ambiental<sup>3</sup> que no se basan o desarrollan los decretos de carácter legislativo que el gobierno nacional haya expedido con base en la declaratoria del *estado de excepción* de que trata en este caso el artículo 215 Superior.

En este sentido, resulta pertinente distinguir entre los decretos que se expiden en el marco de la *emergencia sanitaria* propia de las medidas necesarias para el restablecimiento del orden público, y los que se profieren con fundamento en 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 hicieron necesaria la declaratoria de un Estado de Excepción previsto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, en tanto 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, dado que 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 de carácter general dando alcance a esas atribuciones *excepcionales*, se activa el control inmediato de legalidad.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto local remitido por la autoridad municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136, 185 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que corresponden a las atribuciones propias

---

<sup>3</sup> Artículo 6 de la Ley 1801 de 2016.

como *policía administrativa* 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 al Ejecutivo para declarar el *estado de excepción* y sus desarrollos.

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 (objeciones del señor Gobernador, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) 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.

En mérito de lo expuesto,

### III. RESUELVE:

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento del Decreto municipal No. 051 del 11 de mayo de 2020 proferido por el señor alcalde del municipio de La Peña, Cundinamarca 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 el Decreto 051 del 11 de mayo de 2020 proferido por el señor Alcalde del municipio de La Peña, Cundinamarca, procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.

**TERCERO: NOTIFICAR** esta decisión al alcalde del municipio de La Peña, Cundinamarca, 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 al municipio de La Peña <http://www.lapena-cundinamarca.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](mailto: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/>.

**SEXO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá DC, veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-15-000-2020-01879-00  
**Medio de control:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Asunto:** REVISIÓN DEL DECRETO 126 DE 2020 DE LA  
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ  
(CUNDINAMARCA)

Decide el despacho la procedencia del mecido de control jurisdiccional de control inmediato de legalidad respecto del decreto número 126 de 10 de mayo de 2020 expedido por la alcaldesa mayor de Bogotá y remitido a este tribunal.

**I. ANTECEDENTES**

1) La alcaldesa mayor de Bogotá (Cundinamarca) expidió el decreto número 126 de 10 de mayo de 2020 mediante el cual *“se establecen medidas transitorias para el manejo del riesgo derivado de la pandemia por Coronavirus COVID-19 durante el estado de calamidad pública declarado en el distrito capital y se toman otras determinaciones”*.

2) El decreto antes mencionado fue remitido por la citada alcaldía al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para efectos de control inmediato de

legalidad, asunto que por reparto correspondió al despacho del magistrado de la referencia.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para efectos de la decisión que debe adoptarse en el presente asunto se desarrollan a continuación los siguientes aspectos: 1) marco jurídico del control inmediato de legalidad, 2) competencia ejercida, motivación y contenido del decreto objeto de examen y 3) conclusión.

### 1. Marco jurídico del control inmediato de legalidad

Con el fin de instrumentar en debida forma la procedencia o no del denominado control inmediato de legalidad respecto del decreto municipal que ha sido remitido a este tribunal para examen es necesario poner de presente la normatividad que regula dicho medio de control jurisdiccional:

1) La Ley 1437 de 2011, contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la Parte Segunda establece la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en esa dirección regula sus funciones jurisdiccional y consultiva.

2) En esa perspectiva el Título III de ese cuerpo normativo tiene por contenido la consagración y régimen de los denominados “*medios de control jurisdiccional*”, esto es, los instrumentos específicos a través de los cuales se materializa el derecho de acción para provocar u obtener el control del juez contencioso administrativo respecto de los hechos y actos de la administración pública en ejercicio de la función administrativa.

3) Es así entonces como los artículos 136 de dicho cuerpo normativo y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup> prevén y definen el contenido y alcance del llamado “control inmediato de legalidad” en los siguientes términos:

**“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.”* (se resalta).

De la norma antes transcrita es expreso y claro que dicho medio de control jurisdiccional es aplicable única y exclusivamente respecto de unos precisos y taxativos actos que cumplan con los siguientes requisitos o condiciones:

- a) Debe tratarse de *actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto*, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.
- b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de *actos administrativos*, esto es, haber sido proferidos en ejercicio de función administrativa.
- c) Adicionalmente, de modo puntual y necesario o perentorio se requiere que tales actos **hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción**, huelga decir, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución

---

<sup>1</sup> Por la cual se reglamentan los estados de excepción.

Política, denominados, en su orden, (i) estado de guerra exterior, (ii) estado de conmoción interior y, (iii) *estado de emergencia económica, social y ecológica*.

4) La competencia para conocer de dicho medio control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos a dicho tipo de control está asignada así: (i) al Consejo de Estado, si se trata de actos expedidos por autoridades del orden nacional y (ii) a los Tribunales Administrativos -según el lugar donde se expidan-, si son dictados por autoridades del orden territorial de conformidad con las reglas de asignación de competencias contenidas, respectivamente, en los artículos 149 numerales 1 y 14, y 151 numeral 14 de la misma Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

Por tanto en tratándose particularmente de actos administrativos emanados de autoridades territoriales como *alcaldes* y gobernadores la competencia está atribuida, en única instancia, a los tribunales administrativos en los siguientes términos:

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

1 .....

**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.” (negrillas adicionales).**

5) Las reglas básicas del trámite procesal son las previstas de modo especial en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de las

normas complementarias del proceso contencioso administrativo consagradas en ese mismo cuerpo normativo para aquellos aspectos de procedimiento que no cuenten con norma especial y que sean compatibles con dicho procedimiento.

## **2. Competencia ejercida, motivación y contenido del decreto objeto de examen**

El acto administrativo materia de revisión es el *decreto distrital número 126 de 10 de mayo de 2020 expedido por la alcaldesa mayor de Bogotá que, conforme a su epígrafe tiene por contenido lo siguiente: “por medio del cual se establecen medidas transitorias para el manejo del riesgo derivado de la pandemia por Coronavirus COVID-19 durante el estado de calamidad pública declarado en el distrito capital y se toman otras determinaciones”,* cuya motivación y texto integral permiten establecer y precisar no solo su objeto y alcance sino, fundamentalmente, las normas de competencia y las razones por las que fue proferido, y sobre esa base entonces determinar si está sujeto o no al juicio de legalidad a través del medio de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Examinado su contenido es claro e inequívoco lo siguiente:

1) El objeto y razón de ser del acto administrativo que ha sido remitido para revisión es la adopción por parte de la alcaldesa mayor de Bogotá de un conjunto de medidas y órdenes en la condición de **autoridad de policía** que legítimamente lo es según lo preceptuado en expresamente en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con lo dispuesto en los artículos 49 y 95 numeral 2 *ibidem*, desarrolladas en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de

2016), 91 de la Ley 136 de 1994<sup>2</sup> modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>3</sup>, en consonancia a su vez con lo dispuesto en los Decreto Presidenciales números 593 de abril 24<sup>4</sup> y 636 de mayo 6 de 2020<sup>5</sup>, con el fin de preservar las condiciones de sanidad y de salud de los habitantes del distrito de Bogotá, como quiera que la **salubridad pública**, como factor integrante que es del **orden público**, se encuentra seria y gravemente amenazada por el hecho de haber hecho irrupción una pandemia de carácter global o mundial por razón de desatarse un virus denominado genéricamente “coronavirus” y específicamente “Covid-19” el cual hizo presencia en el territorio nacional.

2) En ese contexto de competencias y facultades de orden constitucional y legal asignadas a los alcaldes municipales y distritales la alcaldes mayor de Bogotá adoptó unas precisas medidas con la finalidad específica antes referida y que corresponden a las contenidas en los artículos 1 a 23 de la parte resolutive del acto administrativo objeto de consideración en esta providencia, particularmente de aislamiento preventivo obligatorio complementadas con un conjunto de disposiciones e instrumentos de acción administrativa sobre diversas materias tales como uso de tapabocas, medidas de higiene y distanciamiento del personal y clientes de establecimientos abiertos al público, zonas de cuidado especial, intervenciones peatonales y ciclorrutas, ocupación de vehículos automotores de transporte terrestre, medida de “pico y placa” para circulación de automotores, límites de velocidad en el tránsito automotor, inscripción de actividades económicas, seguimiento y verificación de protocolos de bioseguridad.

---

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas para la modernización de la organización y funcionamiento de los municipios.

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Por el cual se imparten instrucciones en vPr1u~ fa emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

3) De igual manera invocó como fundamento para tales decisiones estas otras razones de hecho y de derecho:

a) Los pronunciamientos, recomendaciones y solicitudes de la Organización Mundial de la Salud (OMS) acerca de las medidas y acciones que deben adoptar los Estados para el adecuado, oportuno y prudente manejo de la pandemia.

b) Las disposiciones específicas existentes para regular la acción administrativa en diferentes sectores y particularmente la asignación de competencias a las autoridades municipales y distritales en materias objeto de regulación en el Decreto Distrital 126 de mayo 10 de este año, como las siguientes según el orden de su invocación en el acto:

- Ley 1523 de 2012 por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

- Ley 9 de 1979 por la cual se dictan medidas sanitarias.

- Decreto 780 de 2016 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

- Ley 715 de 2001 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

- Ley 1751 de 2015 por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.



- Ley 1801 de por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- Ley 599 de 2000 por la cual se expide el Código Penal.
- Ley 769 de 2002 por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1079 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte.
- Decretos Distritales 257 de 2006 y 672 de 2018.
- Decretos Distritales 325 y 174 de 2006 sobre reducción de contaminación y mejoramiento del aire.
- Decreto-ley 2811 de 1974 por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- Ley 99 de 1993 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

Por consiguiente, es perfectamente claro que las medidas contenidas en el Decreto 126 de 10 de mayo de 2020 fueron expedidas por la alcaldesa mayor de Bogotá en ***ejercicio de expresas facultades propias de policía*** con el propósito específico de preservar y asegurar el orden público en el territorio de su jurisdicción en cuanto tiene que ver con las condiciones de *salubridad pública* que, en los términos de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1801 de 2016 es uno de los cuatro factores o elementos que lo

componen<sup>6</sup>, todo en ello en armonía con lo definido sobre esa materia por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>7</sup> y del Consejo de Estado<sup>8</sup>.

En ese sentido es especialmente relevante precisar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, es atribución de los alcaldes, en la condición de primera autoridad de policía en el municipio o en los distritos, conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador, y en ese marco según lo regulado puntual y explícitamente en el mencionado código en los artículos 14 y 202 (normas jurídicas estas de competencia justamente invocadas por la alcaldesa del distrito capital como fundamento para proferir el Decreto 126 del 10 de mayo de 2020 objeto de esta providencia) competen al alcalde las siguientes precisas facultades:

**“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.**

---

<sup>6</sup> Los otros tres son las condiciones de seguridad y tranquilidad públicas y la preservación ambiental.

<sup>7</sup> Véanse por ejemplo, entre otras, las sentencia C-045 de 1996, C-366 de 1996, C-813 de 2014, C-225 de 2017 y C-128 de 2018.

<sup>8</sup> Véanse, entre otras providencias, el auto de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa, expediente 20016-0122 (57.650), y el auto de 27 de julio de 2006 de la Sección Primera del Consejo de Estado, MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, expediente 2003-1229-01.

**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.” (negritas adicionales).

**“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.” (se resalta).

4) En ese ámbito de motivación es determinante para este caso advertir y destacar que en modo alguno y en ninguna parte del texto la alcaldesa mayor de Bogotá refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado mediante el *Decreto 417 de 17 de marzo de 2020*, en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política, “*el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario a partir de la publicación de dicho decreto*”, cuya causa fue la situación de pandemia global del covid-19 que hizo presencia en el territorio colombiano.

Es más, en el ya explicado marco de regulación constitucional y legal existente sobre la materia las medidas adoptadas por el ejecutivo municipal en el Decreto 126 de 10 de mayo de 2020 bien podían haber sido expedidas

sin que se hubiese decretado el mencionado estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional.

### **3. Conclusión**

Por lo tanto, en las circunstancias antes analizadas debe concluirse, sin hesitación alguna, que en relación concreta con el Decreto 126 de 10 de mayo de 2020 proferido por la alcaldesa mayor de Bogotá es manifiestamente improcedente que dicho acto administrativo pueda ser objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto, se reitera, aquel no fue dictado en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias por él asumidas una vez que declaró el mencionado estado de emergencia económica, social y ecológica.

Sin perjuicio de que lo anterior es más que suficiente para arribar a la conclusión antes consignada, al respecto es pertinente subrayar lo siguiente:

1) En la forma y términos en los que el legislador concibió, consagró y definió el denominado medio de control jurisdiccional denominado inmediato de legalidad en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como ya se explicó en precedencia, solo es procedente y por tanto aplicable a los actos de contenido general que profieran las autoridades en ejercicio de función administrativa y de modo concurrente e indefectible *“en desarrollo de los decretos legislativos de los estados de excepción”*, condición *sine qua non* esta última que no se cumple en este caso.

2) Esa segunda condición concurrente y necesaria para la procedencia del control inmediato de legalidad no consiste simple o genéricamente que se

trate de actos dictados dentro de los estados de excepción sino, se repite una vez más, “*en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante tales estaos de excepción*”.

3) En la concepción y principalística que inspira y nutre la fórmula jurídico-política del Estado Social de Derecho sobre la cual el constituyente del año 1991 reorganizó la estructura y funcionamiento del Estado Colombiano (artículo 1 constitucional), el poder público solo puede ser ejercido por las autoridades expresamente designadas para ello y en los términos que la Constitución establece (artículo 3 *ibidem*), por manera que la determinación de las competencias -especialmente en los sistemas jurídicos escritos como lo es fundamentalmente el nuestro- es un asunto que debe estar previa y expresamente consagrado en la ley tal como lo ordena el artículo 122 superior en cuanto de asignación de funciones se trata, por consiguiente en esta concepción no es válido ni posible predicar o deducir la existencia de una determinada competencia por la vía de una interpretación extensiva ni analógica de la ley y mucho menos fundada o guiada en motivos de conveniencia u oportunidad, esta es una conquista inquebrantable y una regla de oro y universal del Estado de Derecho.

4) Lo anterior no significa, en modo alguno, que en nuestro ordenamiento jurídico todos aquellos otros actos administrativos de contenido general que expidan las autoridades en tiempos de los estados de excepción carezcan o estén exentos de control jurisdiccional porque, para ellos nuestro ordenamiento jurídico tiene previstos otros medios de control idóneos también de naturaleza jurisdiccional como lo son por ejemplo, en tratándose de modo particular para los actos del orden municipal y más exactamente para los que expiden los alcaldes municipales, los siguientes: a) el de *simple nulidad* contemplado en el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, b) el de *nulidad y restablecimiento del derecho* consagrado el artículo 138 *ibidem* cuando produzca efectos particulares y lesione derechos de carácter

personal o subjetivo, y c) el control *por vía de observaciones* por parte del respectivo gobernador departamental en relación con los actos de los alcaldes municipales según lo regulado en los artículos 151 numeral 5 *ibidem* y 94 numeral 8 del Decreto-ley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) de 1986.

En consecuencia en aplicación de la regla de competencia contenida en el artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en consonancia con lo dispuesto en los artículos 151 numeral 14 y 243 de ese mismo cuerpo normativo procesal y así precisada por la Sala Plena de la Corporación en sesión extraordinaria del día 31 de marzo del año en curso, debe declararse improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por ende abstenerse el tribunal de asumir dicho control respecto del Decreto número 126 de 10 de mayo de 2020 expedido por la alcaldesa mayor de Bogotá.

#### **RESUELVE :**

**1º) Declárase** improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por tanto **abstiénese** el tribunal de asumir dicho control respecto del Decreto número 126 del 10 de mayo de 2020 expedido por la alcaldesa mayor de Bogotá.

**2º)** En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, en los Acuerdos números PCSJA20-11532 y PCSJA20-11546 del 11 y 25 de abril de 2020 y PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, y las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por conducto de la

Secretaría de la Sección Primera del Tribunal **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica al alcaldesa mayor de Bogotá en la dirección electrónica “[notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co)” y a la Procuradora 1 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en las dirección electrónica “[dmgarcia@procuraduria.gov.co](mailto:dmgarcia@procuraduria.gov.co)” o también en la dirección electrónica “[dianamarcelagarciap@gmail.com](mailto:dianamarcelagarciap@gmail.com)”.

**3º) Publíquese** esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público en la sección y enlaces específicos dispuestos para el efecto, lo mismo que en la página electrónica oficial del distrito de Bogotá “[www.bogota-cundinamarca.gov.co](http://www.bogota-cundinamarca.gov.co)”.

**4º)** Ejecutoriada esta providencia **archívese** el expediente, con las respectivas constancias de secretaría.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado