



## PROCURADURÍA 132 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

*Expedientes acumulados 2020-00230 / 2020-00231  
Control inmediato de legalidad*

**Bogotá D.C., 16 de abril de 2020**

Señores

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

Sección Tercera

**Magistrado Ponente: Dr. Fernando Iregui Camelo**

Ciudad.-

<b>Expedientes acumulados</b>	250002315000 <b>20200023000</b> 250002315000 <b>20200023100</b>
<b>Medio de control</b>	Control inmediato de legalidad
<b>Autoridad que emite el acto</b>	Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C.
<b>Acto controlado</b>	Decreto 090 del 19 de marzo de 2020 Decreto 091 del 22 de marzo de 2020
<b>Asunto</b>	Recurso de reposición

<b>Temas:</b> Control inmediato de legalidad. Objeto del medio de control- actos controlables. Actos que desarrollen Decretos Lesglativos expedidos en estados de emergencia económica, social y ecológica. Ejercicio de facultades ordinarias por las entidades territoriales para el mantenimiento del orden público.
---

<b>Solicitud:</b> Revocar auto del 2 de abril de 2020 y, en su lugar, no avocar conocimiento.
---

Honorable señor Magistrado,

En cumplimiento de la función a cargo de la Procuraduría General de la Nación de defender el orden jurídico, el patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales, con el acostumbrado respeto por las decisiones de ese H. Tribunal y, particularmente, del Despacho sustanciador de los expedientes acumulados de la referencia, mediante el presente escrito me permito presentar recurso de reposición en contra del auto proferido el pasado 2 de abril de 2020 y notificado el 13 de abril de la misma anualidad<sup>1</sup>, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

### 1. ANTECEDENTES

1.1 Mediante correo electrónico del 4 de abril de 2020, la secretaría de la Sección Tercera, Subsección C, notificó el auto del 2 de abril de 2020 proferido dentro de los expedientes de la referencia, por medio del cual el H. Tribunal resolvió:

<sup>1</sup> La notificación fue efectuada mediante correo electrónico remitido el 4 de abril de 2020.



## PROCURADURÍA 132 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

*Expedientes acumulados 2020-00230 / 2020-00231  
Control inmediato de legalidad*

PRIMERO: DECRETAR la acumulación de los procesos Rad. No. 25000-23-15-000-2020-00230-00 y Rad. No. 25000-23-15-000-2020-00231-00, indicados con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad de los Decreto 090 y 091 de marzo de 2020, expedidos por la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C.

SEGUNDO: AVOCAR conocimiento en única instancia de los Decretos 090 y 091 de marzo de 2020, proferidos por la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad del que trata el artículo 136 del C.P.A.C.A., a través del trámite previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A.

TERCERO: NOTIFICAR esta providencia a la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., a través de los medios virtuales a disposición de la Secretaría de la Sección, de acuerdo con lo señalado en el artículo 186 del C.P.A.C.A., para que en el término de diez (10) días, se pronuncie sobre la legalidad de los Decretos sometidos a control, aporte los antecedentes de dichos actos y las pruebas que pretenda hacer valer.

CUARTO: NOTIFICAR esta providencia al Procurador Judicial II No. 132, delegado para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "C", a través de los medios virtuales a disposición de la Secretaría de la Sección, de acuerdo con lo señalado en el artículo 186 del C.P.A.C.A.

QUINTO: FIJAR un aviso, por Secretaría de la Sección, en la página web de la rama judicial, que informe a la comunidad general sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de los Decretos 090 y 091 de 2020, expedidos por la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C.

SEXTO: ORDENAR a la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. o, a quien ella delegue, publicar este proveído a través de la página web oficial de la Alcaldía, con el fin de que los interesados tengan conocimiento de la iniciación del trámite de control inmediato de legalidad sobre los Decretos 090 y 091 de 2020.

SÉPTIMO: INVITAR a las Universidades Nacional, Externado de Colombia, Los Andes, y El Rosario, para que, si a bien lo tienen, se pronuncien sobre las medidas adoptadas por medio de los Decretos 090 y 091 de 2020, expedidos por la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., en el término de 10 días contados a partir de la comunicación de esta providencia, que se realizará a través de las direcciones electrónicas señaladas en sus páginas web, adjuntando su copia.

OCTAVO: DECRETAR como prueba documental, la constancia de la remisión al Ministerio del Interior de las medidas adoptadas en el Decreto 090 de 2020, con el fin de coordinarlas con el Gobierno Nacional, a la que alude la parte motiva de dicho Acto, para lo cual se solicitará a la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., o a quien ella delegue, y al Ministro del Interior, aportarla dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia.



## PROCURADURÍA 132 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

*Expedientes acumulados 2020-00230 / 2020-00231  
Control inmediato de legalidad*

NOVENO: Expirado el término de la publicación del aviso y del período probatorio, CORRER traslado al Procurador Judicial II No. 132, delegado para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "C", para que dentro de los diez (10) días siguientes, rinda concepto sobre la legalidad de los Decretos sometidos a control, en cumplimiento de lo ordenado en el numeral 4 del artículo 185 del C.P.A.C.A.

DÉCIMO: Las comunicaciones de los intervinientes y los documentos que se aporten al trámite del control inmediato de legalidad de los Decretos 090 y 091 de 2020, deberán enviarse al correo electrónico de la Secretaría de la Sección Tercera [scs03sb02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:scs03sb02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co), o al correo electrónico del Despacho [s03des07tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s03des07tadmincdm@notificacionesrj.gov.co).

UNDÉCIMO: Cumplido lo anterior, ingresar el proceso al Despacho, para continuar con su trámite.

1.2 En la parte considerativa del proveído que se recurre por medio del presente escrito se indicaron, entre otros aspectos, los que a continuación se sintetizan:

1.2.1 La Alcaldesa Mayor de Bogotá expidió el Decreto 087 del 16 de marzo de 2020, por el cual se decretó la situación de calamidad pública en el Distrito Capital, con el fin de prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus.

1.2.2 El Presidente de la República expidió los siguientes Decretos:

- Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional, con el fin de adoptar medidas para impedir la propagación de la pandemia de Coronavirus, y mitigar los efectos lesivos en materia sanitaria y económica del País.
- Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, por medio del cual se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.
- Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, por medio del cual se impartieron instrucciones a los alcaldes y gobernadores, para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

1.2.3 En relación con el Decreto 090 del 20 de marzo de 2020, respecto del cual se avocó conocimiento para el control inmediato de legalidad, se advirtió en el auto objeto de impugnación que *"...se fundamentó en el ejercicio de la autoridad de policía para el mantenimiento del orden público, en la aplicación de las acciones transitorias de policía en caso de declaratoria de calamidad pública, en la*



## PROCURADURÍA 132 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

*Expedientes acumulados 2020-00230 / 2020-00231  
Control inmediato de legalidad*

*declaratoria de estado de excepción a nivel nacional por el Presidente de la República y en las instrucciones dadas por aquél a los alcaldes y gobernadores...".*

1.3 Mediante Acuerdo PCSJA20-11517, en atención a las condiciones de salubridad pública originadas por la pandemia del Covid-19, el Consejo Superior de la Judicatura decidió suspender los términos judiciales en todo el país entre el 16 y el 20 de marzo de 2020, medida que fue prorrogada mediante los Acuerdos PCSJA20-11521 y PCSJA20-11532 hasta el 26 de abril de 2020. No obstante lo anterior, con el Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, se exceptuó de la medida de suspensión "...*las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

## 2. RECURSO DE REPOSICIÓN

---

### 2.1. OPORTUNIDAD Y PROCEDENCIA DE LA IMPUGNACIÓN

De conformidad con el artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica y su oportunidad y trámite se sujetará a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso - CGP.

El artículo 318 del CGP, por su parte, establece que cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia, el recurso de reposición deberá interponerse, por escrito con expresión de las razones de lo sustenten, dentro de los 3 días siguientes a su notificación.

En relación con la notificación del auto objeto de impugnación, es preciso indicar que la misma se realizó con fundamento en lo previsto en el artículo 186 del CPACA, conforme con el cual "[t]odas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos...", así como en lo previsto en el artículo 199 del CPACA (modificado por el artículo 612 del CGP). Ahora, teniendo en cuenta que el envío de la notificación tuvo lugar el sábado 4 de abril de 2020 (día no hábil), debe entenderse efectuada el día 13 de idéntico mes y año, en tanto es el primer día hábil siguiente al envío del auto



## PROCURADURÍA 132 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

*Expedientes acumulados 2020-00230 / 2020-00231  
Control inmediato de legalidad*

respectivo, lo que se acompasaría a lo previsto en los artículos 62<sup>2</sup> de la Ley 4 de 1913 y 106<sup>3</sup> y 118, inciso final<sup>4</sup>, del CGP.

Pues bien, de acuerdo con lo anterior, toda vez que no existe otro recurso previsto para impugnar el auto notificado, la reposición que se interpone es la procedente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 242 del CPACA antes referido.

En cuando a la oportunidad para su ejercicio, debe indicarse que el término previsto en el artículo 318 del CGP ha de computarse a partir del día siguiente a su notificación, en tanto no era un día hábil (*vid.* art. 106 CGP), y, en consecuencia, el mismo cursa desde el 14 de abril de 2020 y hasta el 16 del mismo mes y año.

### 2.2. INTERÉS JURÍDICO DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA RECURRIR

De conformidad con el ordenamiento constitucional<sup>5</sup> y legal<sup>6</sup>, así como de la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>7</sup>, el Ministerio Público, en su calidad de sujeto procesal especial, cuenta con la facultad de interponer recursos contra de las providencias judiciales, siempre que con ello propenda por la defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales<sup>8</sup>. El interés del Ministerio Público en su intervención, tal como lo resaltó el Consejo de Estado en la providencia que se deja en cita, “...es siempre y a un mismo tiempo general, público, formal y sustantivo; jamás únicamente formal o interesado en favorecer per se a una de las partes en el proceso, o pendiente de relevarlas de las cargas”.

Delanteramente, en consecuencia de lo indicado, el suscrito agente del Ministerio Público debe subrayar que la actuación que se ejerce con el presente escrito no busca –ni explícita ni implícitamente– sustituir, reemplazar, desplazar o coadyuvar el interés de alguna de las partes del proceso y, en consecuencia, atender en su

---

<sup>2</sup> Ley 4 de 1913, artículo 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.

<sup>3</sup> CGP, artículo 106. Actuación judicial. Las actuaciones, audiencias y diligencias judiciales se adelantarán en días y horas hábiles, sin perjuicio de los casos en que la ley o el juez dispongan realizarlos en horas inhábiles.

<sup>4</sup> CGP, artículo 118, último inciso: “En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado”.

<sup>5</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 277.

<sup>6</sup> CPACA, artículo 303; CGP, artículo 46.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 26 de febrero de 2018, expediente 36.853.

<sup>8</sup> CPACA, artículo 303.



## PROCURADURÍA 132 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

*Expedientes acumulados 2020-00230 / 2020-00231  
Control inmediato de legalidad*

nombre la carga de impugnar la decisión objeto del presente escrito. Como se pasará a demostrar, la legitimación para recurrir que le asiste al Ministerio Público en la presente oportunidad se funda en el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales.

En efecto, el Ministerio Público, sin perjuicio de los desarrollos ulteriores que se realizarán sobre el fundamento del recurso, cuenta con interés para recurrir en reposición la decisión adoptada por el H. Tribunal en el auto del 2 de abril de 2020, en defensa del orden jurídico, en la medida en que considera que no es el control inmediato de legalidad la vía procesal para revisar la legalidad del contenido de los decretos 090 y 091 de 2020, pues los mismos no fueron dictados en desarrollo de decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción.

### **2.3. MOTIVOS DE INCONFORMIDAD CON LA DECISIÓN**

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, dispone:

Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

De la norma transcrita, cuyo contenido fue sustancialmente replicado en el artículo 136 del CPACA<sup>9</sup>, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha estimado que para que un acto sea pasible de este medio de control, deben concurrir en él las siguientes condiciones<sup>10</sup>:

---

<sup>9</sup> CPACA, artículo 136: “Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 26 de septiembre de 2019, Rad. 11001032400020100027900.



## PROCURADURÍA 132 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

*Expedientes acumulados 2020-00230 / 2020-00231  
Control inmediato de legalidad*

- Que se trate de un acto de contenido general;
- Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y
- Que el acto tenga como fin el desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

De conformidad con lo indicado, entonces, para determinar si se debe o no avocar competencia para conocer de un acto expedido por una autoridad durante un estado de excepción, resulta menester determinar en cada caso si se reúnen las condiciones antes referidas, ejercicio que enseguida se acomete para efectos de sustentar la impugnación que se formula.

Lo anterior, sin perjuicio de advertir que por la autoridad que expidió los actos, esto es, la Alcaldesa del Distrito Capital de Bogotá, correspondería, en efecto, al H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, conocer de los actos en cuestión conforme con las normas de competencia previstas en el CPACA<sup>11</sup>.

### **(i) Los decretos 090 y 091 de 2020 son actos de contenido general:**

La revisión de las decisiones adoptadas por el Distrito Capital mediante los decretos 090 y 091 de 2020, permite concluir que ellas son generales y abstractas, en la medida en que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular y con ellas se limitó totalmente la circulación de vehículos y personas en el territorio del Distrito Capital durante un periodo específico y con unas excepciones que, en ningún caso, fueron de contenido específicas o particulares.

En estas condiciones, se encontraría acreditado el cumplimiento del primer requisito requerido.

### **(ii) Que los decretos 090 y 091 de 2020 se hayan dictado en ejercicio de la función administrativa**

---

<sup>11</sup> CPACA, artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.



## PROCURADURÍA 132 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

*Expedientes acumulados 2020-00230 / 2020-00231  
Control inmediato de legalidad*

En términos generales, puede afirmarse que la función administrativa representa el conjunto de tareas y actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, para el desarrollo de sus funciones y el cumplimiento de sus fines y cometidos<sup>12</sup>.

El Consejo de Estado, en relación con la función administrativa y el poder de policía administrativa, ha precisado que este último es una expresión de aquella, en la medida en que la función administrativa, a diferencia de la legislativa, se ejerce en el plano sublegal y se caracteriza por el poder de instrucción<sup>13</sup>. Preciso la Corporación:

En ese sentido se tiene, que el ejercicio del poder de policía administrativa, entendido como el conjunto de medidas coactivas de que está investida la administración pública para que el administrado ajuste su actividad a un fin de utilidad pública, implica no solamente una limitación de las libertades individuales sino también un eventual uso de la coacción cuando el particular no adecue su conducta a esas restricciones, cuyo ejercicio tiene por finalidad la preservación o restauración del orden público, entendido éste no solo como las condiciones materiales de seguridad de las personas (policía general o de seguridad), sino también la adopción de medidas en relación con materias específicas de la actividad de las personas, como por ejemplo en la explotación minera, uso o aprovechamiento de aguas, circulación, uso del espacio público, construcción urbana, condiciones de salubridad, precio de los artículos alimenticios y de medicamentos, espectáculos públicos, etc. (policías especiales), todas las cuales comportan, por regla general, el ejercicio de función administrativa, y por tanto, las medidas y decisiones que sobre tales materias expida la administración están sujetas a los controles que en general se predicen respecto de todo acto administrativo, entre los cuales se encuentran, entre otros, el autocontrol a través de los recursos de la llamada vía gubernativa y la figura de la revocatoria directa, lo mismo que el control por medio del juez contencioso administrativo.

Así, en consecuencia, se advierte que el poder de policía es una clara expresión de la función administrativa, que tiene por finalidad la preservación y restauración del orden público y se encuentra sometido a los controles jurisdiccionales propios de las actuaciones administrativas.

En el caso concreto, se observa, en primer lugar, que la Alcaldesa Mayor de Bogotá, mediante Decreto 087 del 16 de marzo de 2020 decretó la situación de calamidad pública en Bogotá D.C., por el término de 6 meses, con ocasión de la pandemia global del Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) declarada por la

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia T-648 del 17 de septiembre de 2013.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 10 de febrero de 2000, expediente AC-9407





## PROCURADURÍA 132 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

*Expedientes acumulados 2020-00230 / 2020-00231  
Control inmediato de legalidad*

Organización Mundial de la Salud y la declaratoria de emergencia sanitaria efectuada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 0385 del 12 de marzo de 2020. Para dicha declaratoria, la Alcaldesa Mayor acudió a las facultades previstas, entre otras disposiciones, en la 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”*, en especial su artículo 57, conforme con el cual *“[l]os gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de h [sic] situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre”*.

Ahora bien, conforme al texto de los decretos 090 y 091, los mismos fueron adoptados con el objeto de garantizar el orden público en el Distrito Capital dada la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante el Decreto Distrital 087 de 2020 y, con tal propósito, se acudió, entre otras facultades, a las previstas en las siguientes disposiciones de orden legal explícitamente indicadas en los decretos en mención:

- 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”* y, en especial, sus artículos 12<sup>14</sup> y 14<sup>15</sup>.
- Ley 136 de 1994, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”* y, en especial el numeral 1 y el subliteral b) del numeral 2 del literal B) y el párrafo 1 del artículo 91, modificado por el artículo 290 de la Ley 1551 de 2012, conforme con el cual los alcaldes tienen las siguientes funciones:

B) En relación con el orden público:

---

<sup>14</sup> Ley 1523 de 2012, artículo 12. Los gobernadores y alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

<sup>15</sup> Ley 1523 de 2012, artículo 14. Los alcaldes y el sistema nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.



## PROCURADURÍA 132 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

*Expedientes acumulados 2020-00230 / 2020-00231  
Control inmediato de legalidad*

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

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

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

(...)

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

(...)

Parágrafo 1°. La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales.

- Ley 1801 de 2016, “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”, particularmente en lo previsto en los artículo 14 y 202 en los que se regula el poder extraordinario de policía, en los siguientes términos:

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.

(...)

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,



## PROCURADURÍA 132 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

*Expedientes acumulados 2020-00230 / 2020-00231  
Control inmediato de legalidad*

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:

(...)

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.

Por lo que se deja visto, resulta evidente la conclusión conforme con la cual los actos objeto de estudio fueron expedidos por la Alcaldesa Mayor de Bogotá en ejercicio de función administrativa y, más concretamente, de los poderes de policía con los que cuenta el burgomaestre de la capital de la República, por manera que se encontraría acreditada la segunda de las condiciones enunciadas para efectos del control inmediato de legalidad.

### **(iii) Que el acto tenga como fin el desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.**

De particular importancia resulta el último de los requisitos cuya concurrencia se hace necesaria para efectos del control inmediato de legalidad, pues, finalmente, es esta condición la que le otorga sentido al mecanismo. En efecto, para la procedencia del medio de control previsto en el artículo 136 del CPACA, es necesario que el acto tenga como finalidad el desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos en estados de excepción.

Sobre este particular, resulta importante señalar, brevemente, que los estados de excepción previstos en la Constitución Política responden a la necesidad de conjurar situaciones extraordinarias que no pueden ser abordadas con los instrumentos jurídicos ordinarios con los que cuentan las diferentes autoridades de la República y, en tal dirección, se otorgan facultades, también extraordinarias, al Presidente de la República, para que, con claras e importantes restricciones y controles en garantía de las instituciones democráticas y los derechos fundamentales, pueda emitir actos con fuerza material de ley (decretos legislativos) que permitan conjurar la crisis y superar sus efectos.



## PROCURADURÍA 132 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

*Expedientes acumulados 2020-00230 / 2020-00231  
Control inmediato de legalidad*

En relación con los estados de excepción, ha señalado la Corte Constitucional que en ellos no puede desconocerse el principio democrático y que dicho principio no se entiende suprimido en épocas de anormalidad ya que, por la vía de los controles político y jurídico (Congreso y Corte Constitucional), se busca el consenso democrático. Afirmó, también, que los estados de excepción no se establecen para desvirtuar el principio de separación de poderes y aunque en estos eventos la función legislativa pasa a estar momentáneamente en cabeza del ejecutivo, se establecen mecanismos de control jurídico y político por parte de la Corte Constitucional y del Congreso que revisan y controlan la potestad legislativa extraordinaria del Gobierno<sup>16</sup>.

En el anterior sentido, el control inmediato de legalidad que ejerce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo respecto de los actos que pretenden desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en los estados de excepción, supone uno más de los controles con los que se busca mantener incólume el principio democrático, incluso en situaciones excepcionales desde el punto de vista constitucional. En el caso de los estados de excepción por la declaratoria de un estado de emergencia por causas económicas, sociales ecológicas o que constituyan grave calamidad pública, tal como lo ha referido la Corte Constitucional<sup>17</sup> se “...pueden comprometer entre otros los derechos fundamentales y los principios democráticos, de separación de poderes y de estructura y organización del Estado...”, motivo por el cual el estudio de legalidad sobre los actos que son objeto de control inmediato, tendrá como propósito, velar porque esas facultades excepcionales que son otorgadas a las autoridades públicas no resquebrajen el sistema democrático y se ejerzan en el estricto marco que supone los estados de excepción.

En claro lo anterior, resulta de suma importancia establecer si los actos que serán sometidos al control inmediato desarrollan o no los actos legislativos expedidos en el estado de excepción, pues en el evento en que el acto objeto de análisis responda al ejercicio de facultades ordinarias, esto es, de aquellas preexistentes y dispuestas en el ordenamiento jurídico de la “normalidad” y a las que se podría acudir aún para superar circunstancias intempestivas, súbitas o anormales, sin que sea menester una declaratoria de estado de emergencia, el control inmediato no sería el mecanismo procedente.

En efecto, si de lo que se trata es del ejercicio de una facultad ordinaria, propia de los estados constitucionales de “normalidad”, el control inmediato carecería de

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia C-004 de 1992.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia C-216 de 2011.



## PROCURADURÍA 132 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

*Expedientes acumulados 2020-00230 / 2020-00231  
Control inmediato de legalidad*

sentido, pues no existiría ninguna “sospecha” respecto de la actuación de quien detenta la función administrativa, toda vez que su fundamento sería una facultad de naturaleza ordinaria y no una propia del desarrollo de un decreto legislativo. No está de más señalar, que los diversos controles que se imponen en los estados de excepción parten de una respuesta histórica a los abusos que, con antelación a la Carta Política de 1991, se realizaron de la figura del “estado de sitio” y, en tal dirección, carecería de sentido acudir a este mecanismo inmediato de revisión para controlar facultades que no se derivan de los decretos legislativos expedidos o desarrollan su contenido y que, en todo caso, podrían ser objeto de control por las vías ordinarias.

En el caso concreto, advierte el suscrito agente del Ministerio Público, que para la expedición de los decretos 090 y 091 de 2020, por virtud de los cuales se limitó totalmente la circulación de vehículos y personas en el territorio del Distrito Capital entre el jueves 19 de marzo de 2020 a las 23:59 horas hasta el martes 24 de marzo de 2020 a las 23:59 horas, no se desarrolló ningún decreto legislativo expedido por Presidente de la República como consecuencia de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional efectuada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Desde el punto de vista puramente formal, en los Decretos 090 y 091 la Alcaldesa Mayor de Bogotá no alude a ningún decreto legislativo para sustentar, desde el punto de vista jurídico, las decisiones adoptadas mediante tales actos. En efecto, tal como se indicó en detalle previamente -*vid. supra* numeral (ii)-, las órdenes de restricción de circulación de vehículos y personas en el territorio de Bogotá D.C. se sustentaron principalmente en las Leyes 136 de 1994, 1523 de 2012 y 1801 de 2016.

En cuanto a las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional a las que se alude en los decretos *sub examine*, puede afirmarse que ninguna corresponde a un decreto legislativo. Veamos:

- Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social: Dicho acto, además de ser previo a la declaratoria del estado de emergencia, es expedido exclusivamente por el Ministerio de Salud y Protección Social en el ejercicio de sus facultades ordinarias y, en consecuencia, no tiene naturaleza de decreto legislativo.
- Decreto 417 de 2020, expedido por el Presidente de la República, por medio del cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio



## PROCURADURÍA 132 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

*Expedientes acumulados 2020-00230 / 2020-00231  
Control inmediato de legalidad*

nacional: Este acto no es propiamente un decreto legislativo, pues este es aquel por el cual se habilita al Presidente de la República, de acuerdo con las normas constitucionales y dado el estado de excepción declarado, para expedir los decretos legislativos que permitan conjurar la crisis.

- Decreto 418 de 2020, expedido por el Presidente de la República, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*. Este Decreto no indica expresamente que sea proferido en desarrollo del Estado de Emergencia declarado y, por el contrario, alude a normas legales de carácter ordinario, tales como las previstas en la Ley 136 de 1994, así como al numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política. Materialmente, se observa que este Decreto desarrolla las facultades constitucionales del Presidente de la República en cuanto al mantenimiento del orden público interno y su prevalencia frente a decisiones que adopten los alcaldes y gobernadores. En consecuencia, no se trata de un Decreto Legislativo que este siendo desarrollado por los Decreto 090 y 091 de 2020.
- Decreto 420 de 2020 expedido por el Presidente de la República, *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*. Al igual que el anterior Decreto, en este el Presidente de la República alude al numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, relativo a sus funciones para el mantenimiento del orden público interior, e imparte instrucciones a alcaldes y gobernadores para el ejercicio de sus funciones en materia de orden público. No se advierte, en consecuencia, que se trate de un decreto legislativo expedido al amparo del Decreto 417 de 2020.

Ahora bien, desde el punto de vista material, esta vista fiscal observa que los Decretos 090 y 091 desarrollan las funciones de policía asignadas a los alcaldes de municipios y distritos. En efecto, a la luz de lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 (modificada por el artículo 290 de la Ley 1551 de 2012), los alcaldes cuentan con la facultad de restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos. En el mismo sentido, conforme con los numerales 4 y 5 del artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, los alcaldes cuentan con la facultad de ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas, así como de 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.



## PROCURADURÍA 132 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

*Expedientes acumulados 2020-00230 / 2020-00231  
Control inmediato de legalidad*

Estas facultades, evidentemente, fueron las que se desarrollaron mediante los decretos 090 y 091, por lo que puede concluirse que estos actos se expidieron en ejercicio de las facultades ordinarias que para el mantenimiento del orden público le son conferidas a las autoridades territoriales, por manera que su control no puede ser adelantado conforme lo previsto en el artículo 136 del CPACA, toda vez que no se cumple con el tercero de los requisitos analizados, esto es, *“que el acto tenga como fin el desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”*.

### 2.4. CONCLUSIÓN Y SOLICITUD CONCRETA

Por lo que se dejó dicho, esta agencia del Ministerio Público advierte que en el presente asunto los actos que pretenden ser sujetos al control inmediato de legalidad no reúnen las exigencias normativas para tales propósitos. En concreto, tal como se indicó y demostró previamente, los Decretos 090 y 091 de la Alcaldesa Mayor de Bogotá no son actos expedidos con el fin de desarrollar decretos legislativos dictados por el Presidente de la República dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó al H. Magistrado revocar los numerales segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y undécimo del auto del 2 de abril de 2020, proferido dentro de los radicados del asunto y, en su lugar, no avocar el conocimiento de los Decretos 090 y 091 de 2020 a través del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA, sin que ello resulte óbice para que dichos actos puedan ser conocidos por la Jurisdicción Contencioso Administrativo a través de otros medios de control.

Del honorable Magistrado, cordialmente,

**CARLOS ALBERTO MANTILLA NAMÉN**

Procurador 132 Judicial II para Asuntos Administrativos