



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

MAGISTRADO : BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS

Bogotá D.C., once (11) de agosto de dos mil veinte (2020)

Radicado No:	25000-23-15-000- 2020-02445 -00
Acumulado	25000-23-36-000- 2020-02475 -00
Medio de Control:	Control Inmediato de Legalidad
Autoridad:	Alcaldía de Bogotá
Norma:	Decreto 169 del 12 de julio de 2020 y la Circular No. 023 del 19 de julio de 2020

El proceso No. 25-000-23-15-000-**2020-02445**-00 fue asignado a este Despacho con el fin de realizar el control inmediato de legalidad al Decreto 169 del 12 de julio de 2020, proferido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá, "*POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN ÓRDENES PARA DAR CUMPLIMIENTO A LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO Y SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN LAS DIFERENTES LOCALIDADES DEL DISTRITO CAPITAL*".

Por su parte, el radicado 25-000-23-15-000-**2020-02475**-00 fue repartido al Magistrado HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN con el fin de efectuar el control de legalidad de la Circular No. 023 del 19 de julio de 2020 por medio de la cual se dictan "*LINEAMIENTOS PARA EL USO DE TAPABOCAS DURANTE LA ACTIVIDAD DE CONDUCCIÓN DE VEHÍCULOS, EN EL MARCO DEL DECRETO DISTRITAL 169 DE 2020, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES 666 Y 667 DE 2020 Y SUS ANEXOS, EXPEDIDOS POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL*", sin embargo, a través de auto del 30 de julio de 2020 consideró que el expediente debía remitirse al Despacho de la suscrita conforme con el criterio adoptado en la Sala Plena Virtual de este Tribunal, celebrada el 30 de marzo de 2020, en virtud del cual respecto del reparto para el control inmediato de legalidad de actos que modifican, aclaran o revocan alguna de las medidas adoptadas en un acto anterior, el estudio le corresponde a quien ha conocido de manera previa el control de legalidad.

Ahora bien, se encuentra que los artículos 148 y 150 del CGP, aplicables en virtud de lo establecido en el artículo 306 del CPACA, disponen:

ARTÍCULO 148. PROCEDENCIA DE LA ACUMULACIÓN EN LOS PROCESOS DECLARATIVOS. Para la acumulación de procesos y demandas se aplicarán las siguientes reglas:

1. Acumulación de procesos. **De oficio** o a petición de parte **podrán acumularse dos (2) o más procesos que se encuentren en la misma instancia**, aunque no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, siempre que deban tramitarse por el mismo procedimiento, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda.
 - b) Cuando se trate de pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos.
 - c) Cuando el demandado sea el mismo y las excepciones de mérito propuestas se fundamenten en los mismos hechos.
- (...)

ARTÍCULO 150. TRÁMITE. (...).

Los procesos o demandas acumuladas se tramitarán conjuntamente, con suspensión de la actuación más adelantada, hasta que se encuentren en el mismo estado, y se decidirán en la misma sentencia.

Cuando los procesos por acumular cursen en el mismo despacho judicial, la acumulación oficiosa o requerida se decidirá de plano.

Así las cosas, se ordena la acumulación del radicado No. 25-000-23-15-000-**2020-02475-00**, a través del cual se ejerce el control de legalidad de la Circular No. 023 del 19 de julio de 2020, en el expediente 25-000-23-15-000-**2020-02445-00**, correspondiente al Decreto 169 del 12 de julio de 2020, pues existe una conexidad entre el juicio de legalidad a efectuar en los casos que configura la procedencia de dicha figura jurídica.

Por lo anterior, corresponde a este Despacho revisar si procede el control inmediato de legalidad frente al Decreto 169 del 12 de julio de 2020 y la Circular No. 023 del 19 del mismo mes y a año, proferidos por la Alcaldesa Mayor de Bogotá y el Secretario Distrital de Gobierno, respectivamente.

Al respecto se advierte que esta Corporación carece de competencia para tramitar y decidir los mismos, de acuerdo con las siguientes,

CONSIDERACIONES

La Alcaldesa Mayor de Bogotá en ejercicio de sus *“facultades legales, en especial las conferidas por el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 35 y el numeral 2 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016”*, expidió el Decreto 169 del 12 de julio de 2020, y el Secretario de Gobierno

Distrital, en atención a las competencias otorgadas por medio de Decreto 411 de 2016, expidió la Circular No. 023 del 19 de julio de 2020.

Competencia sobre el control inmediato de legalidad

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 dispone:

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.

Conforme lo señalado en el numeral 14 del artículo 151 del mismo código, a los Tribunales Administrativos les corresponde conocer en única instancia “[d]el 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”.

El artículo 215 de la Constitución Política autorizó 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.

Así mismo, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, “[p]or la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”, establece lo siguiente:

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. (Destacado fuera del texto original).

Del caso concreto

En el presente asunto, la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., atendiendo las instrucciones dadas por el Presidente de la República en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus, esto es, el aislamiento preventivo obligatorio (Decretos 749, 847, 878 y 990 de 2020) y las excepciones para la libre circulación de personas y vehículos, así como también los protocolos de bioseguridad impuestos por el Ministerio de Salud y Protección Social (Decreto Legislativo 539 de 2020), expidió el Decreto 169 de 12 de julio de 2020, en donde implementó:

- a. La medida de pico cédula.
- b. Medidas de bioseguridad – uso de tapabocas, distanciamiento e higiene–.
- c. Reinicio de actividades en las facultades de ciencias de la salud.
- d. Restricción de las aglomeraciones y manifestaciones.
- e. Protección especial para adultos mayores.
- f. Teletrabajo y trabajo en casa.
- g. Desarrollo de actividades físicas.
- h. Prohibición del consumo de bebidas embriagantes.
- i. Limitación a la libre circulación de vehículos y personas por localidades y sus excepciones.
- j. Reactivación económica.
- k. Prohibición del expendio de bebidas embriagantes.
- l. Contemplación de jornadas de limpieza en la central de abastos.

Adicionalmente, en el “sector salud”, debido a la ocupación de las Unidades de Cuidado Intensivo declaró la alerta roja en el sistema hospitalario y la alerta naranja general en Bogotá y en el “sector económico”, dispuso respecto al día sin IVA -el 19 de julio de 2020-, suspender la venta presencial de electrodomésticos, computadores y equipos de comunicaciones, en todos los establecimientos de comercio considerados “grandes superficies”.

Así las cosas, se advierte que las medidas adoptadas frente al aislamiento preventivo, el reinicio de actividades en las facultades de ciencias de la salud, la restricción de las aglomeraciones y manifestaciones, la protección al adulto mayor, el teletrabajo y trabajo en casa, el desarrollo de actividades físicas, la prohibición del consumo y expendio de bebidas embriagantes, la limitación de la libre circulación de vehículos y personas, la reactivación económica y las jornadas de limpieza en la central de abastos, corresponden al ejercicio de

atribuciones que el marco constitucional, legal y reglamentario le otorga a la Alcaldesa como primera autoridad del Distrito Capital, para el ejercicio de la función de Policía.

En cuanto a la declaratoria de la alerta roja en UCI's y la alerta naranja general en Bogotá, tiene como sustento las funciones de vigilancia y control sanitario que tienen los municipios de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 715 de 2011.

Respecto a la suspensión de la venta presencial el día sin IVA establecido para el 19 de julio de 2020, es de resaltar que si bien hace alusión a lo previsto en el artículo 2º, numeral 2.3, del Decreto Legislativo 682 del 21 de mayo de 2020, mediante el Decreto 1044 de 2020, expedido por el Presidente de la República, fue suspendida la realización del día sin IVA para la mencionada fecha, por lo cual la medida adoptada por la señora Alcaldesa perdió fuerza ejecutoria, es decir, operó el decaimiento del acto, figura jurídica que ocurre *ipso iure* y no requiere declaratoria judicial. En este caso el decaimiento se presentó sin que el acto hubiere alcanzado a producir efectos jurídicos, por ende se presenta la sustracción de materia y, en consecuencia, la carencia actual de objeto para el estudio de su legalidad, lo cual debe determinarse en la etapa inicial del proceso, sin que sea necesario esperar hasta la sentencia para inhibirse de conocer de fondo el asunto, según la posición unificada del H. Consejo de Estado¹.

Ahora bien, el Secretario Distrital de Gobierno en la Circular No. 023 del 19 de julio de 2020 da cumplimiento a las Resoluciones No. 666 y 677 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social respecto a las medidas de bioseguridad, haciendo alusión en su contexto normativo a los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo del mismo año.

Es pertinente señalar que en la Circular en comento se hace alusión a las medidas de bioseguridad establecidas en las Resoluciones 666 y 677 de 2020 proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social y por su parte en el artículo 4º del Decreto Municipal en estudio se implementan los protocolos de bioseguridad previstos por el Ministerio de Salud y Protección Social en virtud de las facultades conferidas mediante el Decreto Legislativo 539 de 2020, el cual

¹ Sentencia del H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero Ponente: Rocío Araújo Oñate, del 24 de mayo de 2018, Rad. No.: 47001-23-33-000-2017-00191-02.

en su artículo 1º asigna a dicho Ministerio la labor de “*determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19*” y en su artículo 2º dispone que las autoridades territoriales están sujetas a dichos protocolos de bioseguridad y les ordena vigilar su cumplimiento.

Así las cosas, en criterio de este Despacho, las medidas adoptadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Secretario Distrital de Gobierno, constituyen un desarrollo del Decreto Legislativo 539 de 2020. No obstante, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en auto del 23 de junio del año en curso, por el cual se decidió un recurso de súplica en el proceso 2020-01644 en un asunto similar al presente, consideró que dichas disposiciones no constituyen desarrollos del Decreto Legislativo. En el auto en comento expresó:

Es decir que, en dicho párrafo, el alcalde municipal no toma decisión alguna, sino que se limita a repetir, a manera de **instrucción**, como anuncia el epígrafe del mismo decreto, las medidas ya tomadas por la autoridad del orden nacional.

Sin embargo, en modo alguno desarrolla dichas medidas, ni las amplía, ni las restringe. Es decir que la decisión no trasciende a las de las autoridades nacionales, sino que únicamente ordena cumplirlas, a modo de difusión o reiteración.

En otras palabras, si se suprime el párrafo primero del artículo 4º del decreto municipal 049 de 2020, ningún efecto se produce sobre las exigencias respecto de “los protocolos de bioseguridad, establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, ni las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

Así, el párrafo aludido por el recurrente es meramente **instructivo**, por lo que no se comparte la apreciación de que desarrolla disposiciones legislativas, por el solo hecho de que ordene el cumplimiento de un decreto legislativo en el municipio de Bojacá.

Debe resaltarse que el objeto del control inmediato de legalidad es la realización de un análisis *jurídico-procesal* por parte de la Autoridad Contenciosa Administrativa sobre un determinado acto administrativo de carácter general que se expida con ocasión y desarrollo a un **estado de excepción y/o de emergencia económica, social y ecológica** en todo el territorio Nacional.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto 169 del 12 de julio de 2020 ni de la Circular No. 023 del 19 del mismo mes y año, de acuerdo con lo establecido por los

artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que corresponden a las atribuciones ordinarias y propias de una autoridad administrativa del orden municipal.

En ese orden, en acatamiento del precedente de la Sala Plena de este Tribunal, se dispondrá no dar trámite al Control Inmediato de Legalidad en el presente asunto.

En este punto es importante aclarar que el hecho de que en esta actuación no se avoque el conocimiento del control de legalidad de los actos en mención, no implica que frente a estos se predique la cosa juzgada, pues no se configuran los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida serán pasibles de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Por lo anterior, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios establecidos por las normas en cita para adelantar el proceso previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho se abstendrá de dar inicio al procedimiento del control inmediato de legalidad respecto del Decreto 169 del 12 de julio de 2020 y de la Circular No. 023 del 19 del mismo mes y año, expedidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Secretario Distrital de Gobierno, respectivamente.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: ACUMULAR el radicado No. 25-000-23-15-000-**2020-02475-00**, correspondiente al control de legalidad de la Circular No. 023 del 19 de julio de 2020, en el radicado 25-000-23-15-000-**2020-02445-00**, correspondiente al Decreto 169 del 12 de julio de 2020, dejando las respectivas constancias.

SEGUNDO: ABSTENERSE de dar trámite al control inmediato de legalidad respecto del Decreto 169 del 12 de julio de 2020 y de la Circular No. 023 del 19 del mismo mes y año, expedidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Secretario Distrital de Gobierno, respectivamente.

TERCERO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra los aludidos actos administrativos procederán los medios de control

pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

CUARTO: Atendiendo las medidas adoptadas por el H. Consejo Superior de la Judicatura a través de los Acuerdos PCSJA20 11517, 11521 y 11526 de 2020, en virtud de las cuales la administración de justicia viene ejerciendo sus funciones de forma remota y a través de medios digitales, se hace necesario adelantar todas las actuaciones que se deriven de esta providencia a través de los medios electrónicos, tal como se contempla en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, por la Secretaría de las Subsecciones E y F de la Sección Segunda, **NOTIFÍQUESE** la presente providencia a la Alcaldesa de Bogotá D.C. y al Agente del Ministerio Público por el medio más eficaz.

QUINTO: Por Secretaría de las Subsecciones E y F de la Sección Segunda, **FÍJESE** por la página web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co) en la sección denominada “medidas COVID19”, un **AVISO** por el término de tres (03) días, para los fines pertinentes.

SEXTO: Por Secretaría de las Subsecciones E y F de la Sección Segunda, comuníquese la presente decisión al Despacho del H. Magistrado HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN con el fin de que tenga conocimiento de la acumulación.

SÉPTIMO: Una vez ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada