



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**

Bogotá, D.C., veinte (20) de abril de dos mil veintiuno (2021)

**RADICACIÓN NO:** 25000-23-15-000-2021-00343-00

**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ART. 136 CPACA

**AUTORIDAD EXPEDIDORA:** ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ

**OBJETO DE CONTROL:** DECRETO No. 144 DE 2021

**ASUNTO:** NO AVOCA CONOCIMIENTO

Previa constancia secretarial, procede el Despacho a estudiar si es procedente avocar conocimiento del presente asunto, con fundamento en los siguientes,

**I. ANTECEDENTES**

La señora Alcaldesa Mayor de Bogotá expidió el decreto No. 144 del 15 de abril de 2021 "Por medio del cual se adoptan medidas adicionales para mitigar el riesgo de contagio por SARS-COV-2 COVID-19 en los habitantes de la ciudad de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones", el cual fue remitido para el trámite de control inmediato de legalidad, correspondiendo por reparto de Sala Plena de esta Corporación al Magistrado Ponente para su sustanciación.

**II. CONSIDERACIONES**

**Situación excepcional.** El mundo despertó un día conmocionado porque había amanecido nublado de un virus que anunciaba la invasión de la tierra, y todo adquirió un nuevo sentido, comprendimos que la tierra es nuestra casa común y que la globalización que hasta ahora era para lo económico, debía pasar a ser para los Derechos fundados en la solidaridad, la dignidad humana, el cuidado mutuo, en la ciencia y la economía al servicio de la vida, en la ecología y los bienes básicos y en la fortaleza de las instituciones estatales, los deberes y la corresponsabilidad, así, en una Constitución Global.

Los tiempos que recorre el mundo y nuestra patria son excepcionales, el SARS-CoV-2 causante de lo que se conoce como la enfermedad del COVID-19 o popularmente "coronavirus", nos llevó a que se rompiera la normalidad tanto de la vida cotidiana como del funcionamiento de nuestras instituciones democráticas. Así la Organización Mundial de la Salud- OMS- el pasado 11 de marzo de 2020 calificó este brote del COVID-19 como pandemia y el Ministerio de la Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró "la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, asimismo, ordenó a los jefes y representantes legales de entidades pública y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus).

Declaratoria de estado de excepción. Ante esta situación del COVID19, el Presidente de la República, en uso de las facultades otorgada por el artículo 215 de la Constitución Política, declaró el Estado de Emergencia, que es el instrumento normativo para enfrentar circunstancias distintas a la 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.

**Del control judicial de las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades administrativas en el marco de los estados de excepción.** Como nuestro Estado Social de Derecho está fundado en el reconocimiento y garantía de los derechos (Arts. 1, 2, 85 y 86 CP); que todas las autoridades de la República están instauradas para proteger, garantizar y promover la realización efectiva de los mismos (Art. 2 CP); que, todas ellas actúan en búsqueda del bien común y el bienestar general y deben colaborar armónicamente para alcanzar los fines propuestos en la Constitución Política (Art. 113 y 209 CP); por tanto, el balance para estos momentos excepcionales es un sistema de controles políticos y jurídicos efectivos y oportunos para permitir que las instituciones y sus autoridades actúen, pero al mismo tiempo que lo hagan bajo los estrictos y específicos límites que la misma Constitución y la Ley les otorga.

Ahora bien, uno de los elementos esencial del Estado Social de Derecho es la división de poderes que, si bien, pueden verse flexibilizados en los estados de excepción, nunca pueden ser anulados. Por esta razón, al adquirir mayores poderes el presidente de la República, dentro del marco de los estados de excepción, al mismo tiempo, las personas se ven protegidos en sus derechos a través de los diferentes controles dispuestos por la misma Constitución, para que los mismos sean preservados dentro del nuevo marco jurídico. Por ello, sostiene la Corte Constitucional que "la razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima

preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado”.

Para el caso de los actos administrativos que son expedidos por las autoridades distritales, regionales y locales, dentro del marco del estado de excepción adoptado por el Presidente de la República, es la jurisdicción contencioso administrativa la que actúa como Juez natural de la legalidad de dichos actos de la administración (Arts. 236, 237 y 238 de la Carta Política), y debe asumir su examen, ya porque le sean remitidos por la misma autoridad que expidió el acto, o porque los asuma directamente, mediante el control inmediato de legalidad. Luego es el juez de lo contencioso administrativo quien adquiere jurisdicción y competencia de manera exclusiva y excluyente.

**Del control inmediato de legalidad. Características y requisitos.** En consonancia con lo anterior, el artículo 20 de la Ley 134 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, disponen claramente 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 dicha Ley. Asimismo, 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 allí que para efectos de establecer la procedencia del control inmediato de legalidad, se deben tener en cuenta como condición necesaria y previa, **i)** que el **Presidente de la República haya declarado uno de los estados de excepción** de los consagrados en los artículos 212 a 215 de la Constitución Política; luego que se cumplan los siguientes **requisitos formales: ii)** que la autoridad distrital, departamental o municipal adopte **medidas de carácter general**, mediante actos administrativos; **iii)** que éstos **sean** dictadas en **ejercicio de la función administrativa**, y **iv)** como **desarrollo de los decretos legislativos** durante los **estados de excepción**. Esto último supone, claro está, que sólo serán estudiados los actos generales proferidos con posterioridad a la declaratoria de estado de excepción efectuada por el Presidente de la República, pues sólo a partir de ese momento se habilita la competencia de las demás autoridades administrativas para adoptar este tipo de decisiones. Por último, en el caso del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **v)** debe verificarse que dichas medidas emanan de las **entidades territoriales** con jurisdicción en Cundinamarca.

Finalmente, debe advertirse que el control inmediato de legalidad se surte a través del procedimiento especial consagrado en el artículo 185 de la misma Ley 1437 de 2011 que,

por su naturaleza, implica la prevalencia del principio de publicidad, en procura de la participación de los ciudadanos, organizaciones, comunidades, etc., que se encuentren interesados en defender u oponerse a la legalidad de las medidas adoptadas dentro de este paradigma de la excepcionalidad.

**De las medidas ordinarias adoptadas en el marco del estado de excepción y de las excepcionales que se encuentran sujetas al control inmediato de legalidad.**

Tal como se aseguró con anterioridad, el estado de emergencia social, económica o ecológica (Art. 215 CP) tiene fundamento en la existencia de una serie de acontecimientos que, debido a su alcance e intensidad traumática, logran "conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurso de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones".

De allí, que por su gravedad e imprevisibilidad se otorguen facultades extraordinarias al Presidente de la República que en principio le corresponden al legislativo. Esto no significa que dichas potestades excepcionales sean ilimitadas o absolutas, pues lo cierto es que se trata de una facultad reglada, excepcional y limitada, que se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley. Aunado a que, por regla general, todas las medidas proferidas en desarrollo de esas prerrogativas ajenas y extraordinarias son objeto de control inmediato. Esta vez, por parte de la Corte Constitucional.

Sin embargo, aunque el cambio intempestivo de las condiciones de vida social, económica o ecológica requiere de un marco jurídico más amplio para la acción y la toma de decisiones por parte del Presidente de la República, lo cierto es que las atribuciones legales y constitucionales de las que ya gozaba, no se ven limitadas, trastocadas o anuladas. Es por ello por lo que, dentro del marco de la excepcionalidad, el Presidente no sólo profiere decisiones generales en uso de las facultades excepcionales que le otorga la declaratoria del estado de excepción, sino que además emite órdenes administrativas en las que hace ejercicio de las facultades ordinarias que ya le habían sido atribuidas por el ordenamiento jurídico legal y constitucional (Art. 189, CP).

Igual sucede con las autoridades administrativas de orden departamental, municipal y local, quienes, en principio, mantienen sus competencias y funciones administrativas. Entonces, si bien con la declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos, las autoridades adquieren algunas nuevas que se derivan de aquellos, que como se vio, reglamentan y materializan facultades extraordinarias mucho más amplias que las que ya tenían antes del estado de anomalía, también profieren otra serie de medidas de carácter general en uso de las facultades administrativas que ya les había otorgado la Constitución y la Ley. Luego, al ser el estado de excepción un estado de legalidad especial, coexiste y subsisten tanto las facultades ejercidas por el Presidente de la República que, al asumir la dirección general del

estado, impone bajo el principio de jerarquía su visión y criterios respecto de las materias y medidas que ha adoptado con fundamento en el estado de excepción, como los principios que rigen la competencia en el ámbito territorial, de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad. (art. 27, Ley. 1454 de 2011), por lo que unas y otras deben armonizarse y quedan determinadas por este nuevo marco de excepcionalidad.

Ahora, si bien es cierto que todas estas decisiones que han sido adoptadas por las autoridades administrativas tienen el único y exclusivo propósito de que sean superadas las causas que produjeron el estado de excepción y, por tanto, responden a criterios de armonización y cooperación con las directrices generales dictadas por el presidente de la República para conjurar la crisis, también lo es que, por su naturaleza jurídica, **no todas** están sometidas al control inmediato de legalidad.

El artículo 136 del CPACA indica que únicamente procederá este control inmediato cuando se trate de medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los Estados de excepción. Es decir, el artículo incluye un criterio de competencia, si se quiere material, que implica que el Juez de lo contencioso administrativo estudie si el acto administrativo que adoptó decisiones generales, se encuentra reglamentando o materializando decretos legislativos proferidos por el Presidente de la República, o materias que fueron reguladas en ejercicio de facultades extraordinarias de las que no gozaba en tiempos de normalidad; o si por el contrario, el acto administrativo objeto de estudio, ha sido emitido en ejercicio de las facultades ordinarias que ya le habían sido atribuidas a las autoridades administrativas por la constitución y la ley.

En el primero de los casos, no hay duda de que procede el control inmediato de legalidad, como quiera que dichas facultades extraordinarias no son ilimitadas y absolutas y deben ser controladas por la Rama judicial, dentro del sistema de pesos y contrapesos por el que propugna la Constitución Política de 1991. En el segundo de los casos, no procede el control instituido en el artículo 136 del CPACA, pues en esos eventos la administración únicamente ejerce potestades ordinarias de las que gozaba en el estado de normalidad. Contra estas últimas, procede un control posterior y ciudadano, a través de los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho (Art. 137 y 138 del CPACA).

Así las cosas, el control automático y oficioso de medidas expedidas por las autoridades en ejercicio de las facultades legales y constitucionales ordinarias, excede la finalidad del control inmediato de legalidad (Art. 136 del CPACA) y más que representar una garantía para la ciudadanía que ve restringidos ciertos derechos dentro de los estados de excepción, se convierte en un limitante para la actuación oportuna de la administración, que se encuentra aunando esfuerzos para la superación de las circunstancias de gravedad e imprevisibilidad por las cuales se declaró la anormalidad social y jurídica. Situación que

necesariamente implica que los Jueces de lo contencioso administrativo estén llamados a adoptar criterios que exceden de la formalidad de los actos administrativos generales proferidos en el marco del COVID-19 para efectos de ejercer un control inmediato acorde con los postulados legales y constitucionales que rigen nuestro ordenamiento jurídico.

### **III. CASO EN CONCRETO**

Dicho lo anterior, el Despacho procede a realizar el estudio de los requisitos contemplados en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de la siguiente manera:

#### **1. Existe declaratoria del estado de excepción.**

Mediante Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del Coronavirus (COVID 19).

#### **2. Que el acto administrativo de carácter general provenga de una autoridad distrital, departamental o municipal de la jurisdicción de Cundinamarca.**

La alcaldesa mayor de Bogotá remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para su control inmediato de legalidad, el decreto 144 del 15 de abril de 2021 "Por medio del cual se adoptan medidas adicionales para mitigar el riesgo de contagio por SARS-COV-2 COVID-19 en los habitantes de la ciudad de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones". Acto administrativo general, aplicable a todos los residentes del Distrito Capital de Bogotá, mediante el cual se adoptan decisiones relacionadas con el mantenimiento del orden y la salubridad públicos desde las cero horas (00:00) del viernes 16 de abril de 2021 hasta las cuatro horas (4:00) del lunes 19 de abril de 2021.

#### **3. Que el acto administrativo sea dictado en ejercicio de la función administrativa.**

Revisado el acto administrativo remitido para control, se observa que la autoridad distrital profirió el mismo en uso de sus facultades legales y constitucionales, en especial las consagradas en los numerales 2 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política; el artículo 35 y los numerales 1 y 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012. Aunado a lo anterior, a través del señalado acto el alcalde ejerce la función administrativa que le corresponde como máxima autoridad del Distrito Capital de Bogotá a efectos de adoptar medidas que restringen la libre circulación de los habitantes de la entidad territorial por motivo de la propagación del COVID-19.

#### **4. Que el acto administrativo sea proferido en desarrollo de los decretos legislativos del estado de excepción.**

En el acto administrativo remitido para control, la alcaldesa mayor de Bogotá adoptó las siguientes medidas: i) restringió la movilidad y circulación de las personas y los vehículos por vías y lugares públicos de la ciudad de Bogotá desde las cero horas (00:00) del viernes 16 de abril de 2021 hasta las cuatro horas (4:00) del lunes 19 de abril de 2021 (artículo 1) ii) señaló las personas y vehículos exceptuados e indispensables para la realización de actividades, servicios y labores primarias (artículo 2), iii) implementó el pico y cédula en el ingreso a establecimientos de comercio abiertos al público, para la compra de cualquier producto al por mayor, servicios bancarios, financieros y notariales, de atención al ciudadano, entre otros (artículo 3), iv) suspendió y ordenó la reprogramación de los procedimientos quirúrgicos de baja, mediana o alta complejidad electivos o diferibles que puedan requerir hospitalización general, unidad de cuidado intensivo o intermediario, con excepción de la atención oncológica y pediátrica (artículo 4), v) conminó a las EPS y demás entidades obligadas a intensificar las acciones para garantizar el cumplimiento del Decreto 1109 de 2020 sobre el Programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible (artículo 5), vi) ordenó la implementación del teletrabajo y el trabajo en casa en, por lo menos, un 70% de los empleados de empresas y entidades públicas (artículo 6), vii) restringió al expendio y consumo de bebidas alcohólicas en sitios públicos o abiertos al público (artículo 7), viii) señaló que el incumplimiento de las medidas acarrearía sanciones previstas en la Ley 1801 de 2016 (artículo 8) y ix) dispuso que el decreto entraría en vigor a partir de su publicación (artículo 9).

De conformidad con lo anterior, advierte el Despacho que el decreto 144 de 2021 no fue proferido en desarrollo de los decretos legislativos sancionados por el Presidente de la República dentro del estado de excepción, toda vez que fue emitido en ejercicio de las facultades ordinarias que le atribuye el ordenamiento jurídico a la alcaldesa mayor de Bogotá. Especialmente, las establecidas en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" donde se indica que los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar gravemente la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas de las mismas o mitigar los efectos adversos de la ocurrencia de epidemias como la del COVID-19. Medidas dentro de las que se encuentran la restricción a la libre circulación, el pico y cédula y la implementación del teletrabajo.

Adicional a ello, se encuentra que en el acto objeto de control no se invoca como fundamento ninguno de los decretos legislativos proferidos por el Presidente de la República durante el EE. Únicamente, se hace alusión a la necesidad de adoptar medidas para disminuir la propagación del coronavirus, a propósito del tercer pico de contagios por el que atraviesa la ciudad de Bogotá.

De igual forma, la disposición tendiente a restringir la cirugía ambulatoria y procesos quirúrgicos que puedan requerir hospitalización general, unidad de cuidado intensivo o intermediario, con excepción de la atención oncológica y pediátrica, fue proferida en desarrollo de los "Lineamientos, orientaciones y protocolos para enfrentar el COVID-19 en Colombia" proferidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, de conformidad con la Resolución 536 de 2020, la Resolución 222 de 2021 y la circular 52 del 30 de diciembre de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social donde se señala que corresponde adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la suspensión de los procedimientos electivos no urgentes o no prioritarios de acuerdo con el comportamiento de la pandemia. Además de la circular conjunta 001 de 2021 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Interior donde se señala que en las ciudades con ocupación mayor al 70% de unidades de cuidados intensivos, se recomienda "restringir las realizaciones de cirugías no prioritarias, que no sean de carácter urgente y que no impliquen riesgo para la vida con el fin de no comprometer la capacidad instalada de UCI".

Igualmente, a través de la Resolución 222 de 2021, mediante la cual se prorroga el estado de emergencia sanitaria hasta el 31 de mayo de 2021, se recomendó a las autoridades distritales garantizar el cumplimiento del Decreto 1109 de 2020 sobre el Programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible, vigilando su cumplimiento y adoptando las medidas necesarias para tal fin.

Así las cosas, no es procedente avocar conocimiento del asunto pues la alcaldesa mayor de Bogotá actuó en legítimo ejercicio de sus facultades ordinarias y sin haber invocado como fundamento alguno de los decretos legislativos proferidos por el Presidente de la República en el marco de la excepcionalidad, ni haber desarrollado alguna de las materias reguladas por el Presidente.

Sobre este asunto, ha sostenido la Sala Plena de este Tribunal<sup>1</sup>:

"Es preciso señalar así, que la declaratoria de Estado de excepción no transforma la totalidad del ordenamiento jurídico, a tal punto de anular o suprimir las facultades legales y constitucionales que aquél otorgaba a las autoridades administrativas de orden municipal y departamental, sino que afecta unas materias específicas, que por ser excepcionales y extraordinarias a las funciones del Presidente de la República, requieren especial regulación a través de decretos legislativos."

Por tanto, teniendo en cuenta que la alcaldesa mayor de Bogotá actuó en ejercicio de las facultades ordinarias que le han sido atribuidas con anterioridad al EE, que desarrolla

---

<sup>1</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. sentencia del 23 de junio de dos mil veinte (2020) Radicación No. 25000-23-15-000-2020-00273-00.

decretos nacionales ordinarios proferidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y que no se cumplen con los requisitos contemplado en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011 para avocar conocimiento del presente asunto, el Despacho,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 144 del 15 de abril de 2021 "Por medio del cual se adoptan medidas adicionales para mitigar el riesgo de contagio por SARS-COV-2 COVID-19 en los habitantes de la ciudad de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones", de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Por Secretaría de la Sección realícese el trámite pertinente para la publicación en la sección denominada "Medidas COVID19" de la página web: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunalesadministrativos/inicio>, de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sección denominada "Medidas COVID 19".

Se requiere a la señora alcaldesa mayor de Bogotá para que publique este auto en el sitio web de su entidad territorial, sin efectos procesales

**TERCERO: NOTIFICAR** este auto, a través del medio virtual que en este momento esté a disposición de la Secretaría de la Sección y a la alcaldesa mayor de Bogotá.

**CUARTO: NOTIFICAR** este auto a través de correo electrónico al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA.

**NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente desde la plataforma SAMAI.*

**JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**  
Magistrado