

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá, D.C., diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: FERNANDO IREGUI CAMELO

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS

Radicado Nro.	25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 00230 – 00 25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 00231 – 00 25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 00842 - 00
Actos sujetos a control	Decreto 090 de 19 de marzo de 2020 Decreto 091 de 22 de marzo de 2020 Decreto 106 de 8 de abril de 2020
Autoridad	Alcaldesa de Bogotá D.C.

I. ASUNTO

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 (numeral 14) y 185 de la Ley 1437 de 2011 - C.P.A.C.A., la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca ejerce el control de legalidad sobre los Decretos 090 de 19 de marzo de 2020, 091 de 22 de marzo de 2020 y 106 de 8 de abril de 2020, proferidos por la Alcaldesa de Bogotá D.C.

II. ANTECEDENTES

2.1. De los actos sometidos a control.

2.1.1. El Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades constitucionales especiales conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el País, por el término de treinta (30) días calendario, medida que se fundó en la Declaratoria de Emergencia de Salud Pública de importancia Internacional declarada por la Organización Mundial de la Salud – OMS en relación con el brote del denominado COVID -19.

2.1.2. Posteriormente, el Presidente de la República expidió el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*, con expreso señalamiento de que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, en contexto de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, debían ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República.

2.1.3. Adicional a lo anterior, mediante el Decreto 420 de 18 de marzo 2020, el Presidente de la República impartió instrucciones que debían ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Entre las medidas particulares decretadas se encuentran la prohibición del consumo de bebidas embriagantes, reuniones y aglomeraciones, toque de queda de niños, niñas y adolescentes, y otras en el marco de la emergencia sanitaria decretada.

2.1.4. La Alcaldesa de Bogotá D.C. expidió los siguientes decretos distritales:

- Decreto 090 de 19 de marzo de 2020, por el cual adoptó medidas transitorias para garantizar el orden público, con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada a través del Decreto 087 de 2020.
- Decreto 91 de 22 de marzo de 2020, mediante el cual modificó el Decreto 090 de marzo de 2020 y dictó otras disposiciones.
- Decreto 106 de 8 de abril de 2020, por el cual se imparten las órdenes e instrucciones necesarias para dar continuidad a la medida de aislamiento obligatorio en Bogotá D.C.

2.1.5. La Alcaldesa de Bogotá remitió los Decretos mencionados a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que esta Corporación efectuara 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.

2.2. Trámite.

2.2.1. Por reparto efectuado por la Secretaría General, el control inmediato de legalidad del Decreto 090 de 20 de marzo de 2020 de la Alcaldesa Mayor de Bogotá, correspondió a este Despacho.

2.2.2. Ahora bien, por auto de 1° de abril de 2020, el Despacho de la Magistrada Mery Cecilia Moreno Amaya remitió el proceso No. 2020 – 00231, que le fuera repartido, con el fin de que realizara el control al Decreto 091 de marzo de 2020 de la Alcaldesa Mayor de Bogotá, al considerar que únicamente modificaba el Decreto 090 de 2020, repartido a este Despacho, con la extensión de las medidas inicialmente decretadas.

2.2.3. Con auto del 02 de abril de 2020 el Despacho decretó la acumulación de los procesos Rad. No. 25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 00230 – 00 y Rad. No. 25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 00231– 00, y avocó el control inmediato de legalidad de los Decretos 090 y 091 de marzo de 2020, expedidos por la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C.

2.2.4. Mediante auto del 28 de abril de 2020, el Despacho resolvió el recurso de reposición interpuesto por el Procurador 132 Judicial II Delegado ante este Tribunal, y confirmó el auto de 02 de abril de 2020.

2.2.5. Mediante auto del 16 de abril de 2020, la Magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Bertha Lucy Ceballos Posada, remitió a este Despacho el proceso de control inmediato de legalidad del Decreto 106 de 08 de abril de 2020, al considerar que tal Acto Administrativo da continuidad al aislamiento preventivo ordenado en el Decreto 90 del 19 de marzo del año,

y ajustaba de manera detallada los parámetros de dicho aislamiento mediante las siguientes decisiones:

- La continuidad del aislamiento preventivo.
- Las excepciones para la circulación de personas y de vehículos.
- Las prohibiciones durante la vigencia de la medida de aislamiento preventivo

2.2.6. El 03 de mayo de 2020 la ciudadana Aydee Sánchez Salazar, solicitó ante este Despacho:

- La acumulación de procesos de control automático de legalidad de los Decretos 92, 106 y 121 expedidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- El decreto de medidas cautelares de urgencia, consistentes en la suspensión provisional de las medidas de confinamiento, y en la aplicación de forma focalizada de las medidas regulares de control epidemiológico contenidas en el Decreto 780 de 2016.

Para sustentar la solicitud de medidas cautelares, esgrimió la grave afectación de los derechos fundamentales a la salud, trabajo, vida digna, libre desarrollo de la personalidad, educación, integridad personal, de 7.7 millones de habitantes de Bogotá D.C. Esta vulneración estaría representada en: i) omisión del juicio de proporcionalidad y razonabilidad previsto en la Sentencia C-327 de 2016, que ocasiona un conflicto entre las órdenes de confinamiento contenidas en los Decretos 90, 91, 92, 106 y 121, con la protección de la vida y de otros derechos constitucionales; y, ii) desconocimiento de las medidas regulares de control epidemiológico contenidas en el Decreto 780 de 2016.

2.2.7. Mediante auto de 7 de mayo de 2020, el Despacho consideró que había lugar a acumular el estudio de legalidad del Decreto 106 de 2020, porque si bien desde la óptica formal no modificó el Decreto 90 o 91 de 2020, materialmente fue una adición de aquellos, al contener mayoritariamente disposiciones para dar continuidad a la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas en el territorio de Bogotá D.C., hasta las cero horas del 27 de abril de 2020. Sin embargo, no accedió a la acumulación del Decreto 121 de 2020, porque no modificaba, aclaraba o revocaba los Decretos 90, 91 o 106 de 2020, sino que regulaba situaciones nuevas que se presentarían con posterioridad al 27 de abril de 2020.

De igual manera, negó la medida cautelar solicitada, al estimar que no cumplía con las condiciones de excepcionalidad para su procedencia en el trámite de control inmediato de legalidad. A su vez, no cumplía con los requisitos del numeral 4o del artículo 231 del CPACA, toda vez que a la fecha de la solicitud, no se evitaría un perjuicio irremediable, pues las medidas de aislamiento contenidas en los Decretos 90, 91 y 106 tenían como fecha máxima de vigencia, hasta el 27 de abril de 2020.

2.2.8. Contra el auto de 7 de mayo de 2020, la ciudadana Aydee Sánchez Salazar interpuso recurso de reposición respecto de la decisión de no avocar el conocimiento del Decreto 121 de 2020 y negar las medidas cautelares. El auto recurrido fue confirmado mediante auto del 27 de mayo de 2020.

Cumplidos los trámites y satisfechos los requisitos sustantivos y procesales señalados en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de

excepción (LEEE), y 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), procede el Tribunal en Sala Plena a resolver sobre la legalidad de los Decretos sometidos a control.

2.3. Texto de los decretos sometidos a control.

2.3.1. Decreto 090 de 19 de marzo de 2020

Las consideraciones que lo sustentaron, fueron las siguientes:

“Que el Presidente de la Republica mediante Decreto 417 del 2020 declare el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el termino de treinta (30) días calendario, con ocasión de la pandemia del COVID-19.

Que en virtud de lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 2 del Decreto 418 del 2020 las medidas que se adoptan mediante el presente acto fueron debidamente coordinadas con el gobierno nacional y no van en contravía de las instrucciones dadas por el Presidente de la Republica, para lo cual se puso en conocimiento previamente al Ministerio del Interior.

Que mediante Decreto 420 de 2020 el Presidente de la República impartió instrucciones a los alcaldes y gobernadores para ser tenidas en cuenta en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por la propagación del Coronavirus (COVID-19)”.

*Que en el Parágrafo 1 del artículo 1 de 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", se prevé que la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo.*

Que el artículo 3° Ídem dispone que entre los principios generales que orientan la gestión de riesgo se encuentra el principio de protección, en virtud del cual "Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados”.

Que, en igual sentido, la citada disposición consagra el principio de solidaridad social, el cual implica que: "Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas."

Que, el artículo 12 Ibidem, establece que: "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”

*Que, el artículo 14 ibidem, dispone "Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y en 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".*

Que, conforme lo establece el Artículo 28 del Decreto Distrital 172 de 2014 "Por el cual se reglamenta el Acuerdo 546 de 2013, se organizan las instancias de coordinación y orientación del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático SDGR-CC y se definen lineamientos para su funcionamiento "... el **Sistema Distrital de Alertas** es el conjunto de instrumentos, mecanismos, procedimientos y protocolos para proceder con anticipación a la materialización de un riesgo, a fin de intervenirlo y activar los preparativos y protocolos establecidos en la Estrategia Distrital de Respuesta.

(...)

Que atendiendo la declaratoria de ESPII de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Que el 06 de marzo de 2020, se confirma el primer caso de COVID-19 en el Distrito Capital, procedente de Milán, Italia, por lo cual, a partir de ahora, todas las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) públicas y privadas, deberán tomar las medidas que permitan garantizar la detección temprana, contención, la atención y vigilancia epidemiológica ante este evento.

Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se pudieran causar con la pandemia global del Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se hizo necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a la competencia extraordinaria de policía con el objeto de garantizar la vida y la salud de los habitantes de Bogotá D.C., para lo cual se expidió el Decreto 081 del 11 de marzo de 2020, "Por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá D.C., y se dictan otras disposiciones", y en su artículo 7 se activó con carácter permanente el Consejo Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y se adoptaron medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

(...)

Que la Ley 1523 de 2012 establece en su capítulo VI las declaratorias de desastre, calamidad pública y normalidad y en el artículo 58 se establece que para los efectos de dicha norma (...)

Que el 15 de marzo del 2020, en sesión del Consejo Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, al analizar la situación que se viene presentando en la ciudad por el riesgo de contagio del COVID-19 y atendiendo los criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública establecidos en el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012, particularmente lo consagrado en su numeral séptimo, el Consejo emitió concepto favorable atendiendo la inminencia de calamidad pública que puede generarse en el Distrito Capital.

Que atendiendo la recomendación efectuada la alcaldesa mayor profirió el Decreto 087 del 16 de marzo de 2020 "Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C.

(...)

Que al 18 de marzo del 2020, el Ministerio de Salud ha reportado 102 casos de personas infectadas con Coronavirus en el país, 45 de estos en la ciudad de Bogotá D.C., en su mayoría correspondientes a personas que han ingresado al país desde Europa, a través del Aeropuerto Internacional el Dorado de la ciudad.

Que corresponde a la Alcaldesa Mayor, como primera autoridad de policía en la ciudad, adoptar las medidas y utilizar los medios de policía necesarios para conservar el orden público, garantizar la seguridad ciudadana, la protección de los derechos y libertades públicas. Que el numeral 1 y el subliteral b) del numeral 2 del literal B) y el parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, prescriben como funciones de los alcaldes

(...)

Que los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), reglamentan el poder extraordinario de policía con que cuentan los Gobernadores en los siguientes términos (...)

Que el artículo 18 del Acuerdo Distrital 546 de 2013 establece que "Los efectos de la declaratoria podrán extenderse durante el tiempo que sea necesario teniendo en cuenta las características de la situación que la ha provocado, y podrá modificarse o adicionarse, conforme al mismo procedimiento, en cuanto al contenido, alcance y efectos mientras no haya terminado o no se haya declarado que la situación ha sido superada y se ha vuelto a la normalidad. "

Que el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con ocasión de la pandemia del COVID-19.

Que en virtud de lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 2 del Decreto 418 del 2020 las medidas que se adoptan mediante el presente acto fueron debidamente coordinadas con el gobierno nacional y no van en contravía de las instrucciones dadas por el Presidente de la República, para lo cual se puso en conocimiento previamente al Ministerio del Interior.

Que mediante Decreto 420 de 2020 el Presidente de la República impartió instrucciones a los alcaldes y gobernadores para ser tenidas en cuenta en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por la propagación del Coronavirus (COVID-19)".

Ahora, como órdenes específicas en el Decreto 090 de 2020 de la Alcaldía de Bogotá, se dispuso:

“ARTÍCULO 1.- LIMITAR totalmente la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del Distrito Capital de Bogotá entre el día jueves 19 de marzo de 2020 a las 23:59 horas hasta el lunes 23 de marzo de 2020 a las 23:59 horas, exceptuando las personas y vehículos indispensables para la realización de las siguientes actividades:

- 1. Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos, de salud, y de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar.*
- 2. Prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud. Cuidado institucional o domiciliario de*

mayores, personas menores de 18 años, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables, y de animales.

3. *Orden público, seguridad general y atención sanitaria. Atender asuntos de fuerza mayor o de extrema necesidad, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso que la autoridad así lo requiera. Parágrafo: En todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas.*

ARTICULO 2°- *Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo primero solo se permitirá la circulación de las personas y vehículos que se desempeñen o sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores:*

a) Atención y emergencias médicas y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.

b) Abastecimiento y distribución de combustible.

c) Servicios de ambulancias, sanitario, atención pre hospitalaria, la distribución de medicamentos a domicilio, farmacias y emergencias veterinarias.

d) Realizar el abastecimiento, producción, distribución, cargue y descargue de elementos de primera necesidad, productos de aseo, alimentos preparados, suministros médicos y agua potable, incluidos los asociados a la distribución de raciones del Programa de Alimentación Escolar - PAE.

e) Personas que presten sus servicios a empresas o plataformas tecnológicas dedicadas a la entrega a domicilio de elementos de primera necesidad, alimentos preparados a no, y productos farmacéuticos, quienes deberán estar plenamente identificados.

f) La prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento y emergencias de servicios públicos domiciliarios, como acueducto, alcantarillado, energía, aseo, relleno sanitario, gas natural, alumbrado público y servicios de telecomunicaciones, call center, redes y data center, debidamente acreditados por las respectivas empresas públicas y privadas o sus concesionarios acreditados.

g) La prestación de servicios funerarios, exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.

h) La prestación de servicios de operación indispensables de hoteles, empresas de vigilancia privada y transporte de valores.

i) La prestación de servicios bancarios y financieros y operadores postales de pago debidamente habilitados por el Gobierno Nacional

j) El ingreso y salida de carga desde y hacia el Aeropuerto Internacional el Dorado.

k) El transporte de animales vivos y productos perecederos.

l) La Fuerza Pública, organismos de seguridad del Estado, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria, Organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental o distrital.

m) Servidores públicos y contratistas estatales para el cumplimiento de actividades relacionadas con la declaratoria de calamidad pública, emergencia económica y recolección de datos.

n) Los programas sociales indispensables que requieren continuidad del servicio a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF, y la Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaria Distrital de la Mujer e IDIPRON.

o) Los indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, estaciones de radio, prensa escrita, digital, y distribuidores de medios de comunicación debidamente acreditados.

p) Las personas que acrediten debidamente ser personal de Transmilenio S.A. y SITP, sus operarios, concesionarios, contratistas y personal de apoyo necesario para la operación.

q) Personal operativo y administrativo aeroportuario, pilotos, tripulantes y viajeros que tengan vuelos durante el periodo de simulacro, debidamente acreditados con el documento respectivo, tales como tiquetes y pasabordos, físicos o electrónicos.

r) Personal que labore en plantas de producción de alimentos y productos farmacéuticos.

s) El personal indispensable para asegurar la alimentación, atención e higiene de los animales que se encuentren confinados o en tratamiento especializado.

t) El servicio público individual de taxis, siempre y cuando se solicite telefónicamente a través de plataformas, para la realización de alguna de las anteriores actividades prestación de esos servicios.

u) Una persona por núcleo familiar podrá sacar cuando sea necesario, en su entorno más inmediato, a sus mascotas o animales de compañía por un lapso no superior a 20 minutos.

v) Las demás excepciones contempladas en el artículo 4 del Decreto 420 de 2020.

Parágrafo Primero. Las excepciones arriba descritas se confieren con ocasión de la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados. El personal exceptuado deberá contar con plena identificación que acredite el ejercicio de sus funciones. Los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan.

Parágrafo Segundo: El Terminal de Transporte y sus terminales satélites no prestarán el servicio de despacho de buses ni venta de tiquetes durante el término de duración de las medidas contempladas en este decreto. El servicio del Terminal de Transporte y sus terminales satélites se limitará al desembarco de pasajeros que lleguen a Bogotá.

ARTÍCULO 3.- Las niñas, niños y adolescentes que se encuentren sin la compañía de sus padres o la(s) persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo de que trata el artículo 10 del presente decreto, se les aplicara el procedimiento de que trata la Ley 1098 de 2006.

ARTÍCULO 4.- La Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia rendirá el informe de que trata el parágrafo 2 del literal B) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.

ARTICULO 5.- Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio en el Distrito Capital a partir de las 18:00 horas del día jueves 19 de marzo de 2020 y hasta el día lunes 23 de marzo de 2020 a las 23:59.

Parágrafo. Durante el tiempo que permanezcan las medidas del presente decreto se limita el expendio de bebidas embriagantes a un producto por persona, para lo cual los establecimientos de comercio deberán llevar un registro de las ventas efectuadas. En todo caso no se podrá expendir a personas menores de 18 años.

ARTÍCULO 6.- Durante la vigencia de las medidas del presente decreto no se aplicará el pico y placa y restricciones ambientales previstas en el Decreto Distrital 078 de 2020, sino que regirá la restricción total a la circulación de personas y vehículos con las excepciones contempladas en los artículos 10 y 2° de este decreto.

ARTÍCULO 7.- Durante la vigencia de las medidas del presente decreto se prohíbe el uso de piscinas públicas y privadas.

ARTÍCULO 8.- Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Distrito Capital. Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa), sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de Violación de Medidas Sanitarias contemplado en el artículo 368 de la Ley 599 de 2000. Se ordena a los organismos de seguridad del Estado y a las autoridades civiles hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en toda la ciudad y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia.

ARTÍCULO 9.- El presente Decreto rige a partir de La fecha de su publicación”.

2.3.2. Decreto 091 de 22 de marzo de 2020

En la parte considerativa se reiteran los motivos que justificaron la emisión del Decreto 090 de 2020. Se agregó lo siguiente:

“Que corresponde a la Alcaldesa Mayor, como primera autoridad de policía en la ciudad, adoptar las medidas y utilizar los medios de policía necesarios para conservar el orden público, garantizar la seguridad ciudadana, la protección de los derechos y libertades públicas.

(...)

Que el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con ocasión de la pandemia del COVID-19.

*Que en atención a **los principios sistémico y de coordinación** que orientan la gestión de riesgos, se hace necesario **armonizar las medidas transitorias adoptadas mediante Decreto 090 de 2020**, en aras de garantizar el orden público con ocasión de la pandemia por Coronavirus (COVID19).” (Negrilla fuera de texto).*

Ahora, como órdenes específicas en el Decreto 091 de 2020 de la Alcaldía de Bogotá, se dispuso:

“ARTÍCULO 1.- Modificar el artículo 1 del Decreto Distrital 90 de 2020, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 1.- LIMITAR totalmente la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del Distrito Capital de Bogotá entre el día jueves 19 de marzo de 2020 a las 23:59 horas hasta el martes 24 de marzo de 2020 a las 23:59 horas, exceptuando las personas y vehículos indispensables para la realización de las siguientes actividades:

1. *Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos, de salud, y de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar.*

2. *Prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud.*

3. *Cuidado institucional o domiciliario de mayores, personas menores de 18 años, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables, y de animales.*

4. *Orden público, seguridad general y atención sanitaria.*

5. *Atender asuntos de fuerza mayor o de extrema necesidad, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso que la autoridad así lo requiera.*

Parágrafo: *En todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas.”*

ARTÍCULO 2º *Adiciónese un literal al artículo segundo del Decreto Distrital 90 de 2020 del siguiente tenor:*

w) Personal de empresas y entidades públicas y privadas necesario e indispensable para atender asuntos relacionados con liquidación, pago y cobro de nóminas, pago de cuentas de contratistas, así como los de soporte para atender modalidades de teletrabajo y trabajo en casa, pagos de seguridad social, para asegurar condiciones de cierre temporal de obras civiles y mantenimiento de condiciones de seguridad de establecimientos comerciales.

De igual forma los servidores públicos y contratistas adscritos a entidades que presten servicios sociales, entre ellas, Secretaría de Integración Social, Secretaría de Educación, Secretaría de la Mujer, Comisarías de familia, IDIPRON, en los horarios por turnos que establezca cada entidad. La excepción contemplada en este literal aplicará a partir de las 00:00 del 24 de marzo de 2020 y se extenderá hasta las 00:00 horas del 13 de abril del año en curso.

ARTÍCULO 3º- *Ingreso de vehículos y personas. Se permitirá el ingreso o tránsito de vehículos y personas a la ciudad de Bogotá, los días lunes 23 y martes 24 de marzo, exclusivamente por razones de fuerza mayor, de reunificación familiar y descargue de mercancías diferentes a las exceptuadas en el decreto 090 de 2020, bajo las siguientes reglas:*

1. *Entre las 00:01 y las 06:00 del lunes 23 de marzo de 2020 podrán ingresar los vehículos de carga e Intermunicipal.*

2. *Entre las 06:00 y las 18:00 del lunes 23 de marzo de 2020 los vehículos particulares de placas pares.*

3. *Entre las 18:00 horas del lunes 23 de marzo y las 06:00 horas del martes 24 de marzo de 2020 exclusivamente vehículos de carga.*

4. *Entre las 06:00 horas y las 18:00 horas del martes 24 de marzo de 2020 vehículos particulares de placas impares.*

5. *Entre las 18:00 horas y las 23:00 horas del martes 24 de marzo de 2020 exclusivamente vehículos de carga.*

La operación permitida solo es de acceso a Bogotá o tránsito con destino a otra ciudad. La salida de Bogotá solo se permitirá a vehículos de carga y buses intermunicipales necesarios para aquellas personas que acrediten el retorno a su lugar de domicilio. Los particulares sólo podrán justificar su salida con una causal de fuerza mayor.

ARTÍCULO 4.- *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, las demás disposiciones previstas en el Decreto 90 de 2020 que no fueron modificadas también continuarán vigentes hasta el martes 24 de marzo de 2020 a las 23:59 horas”*

2.3.3. Decreto 106 de 8 de abril de 2020

En las consideraciones de este Decreto también se reiteraron los motivos expuestos en el Decreto 090 de 2020. Como adiciones relevantes se destacan las siguientes:

“Que el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con ocasión de la pandemia del COVID-19.

Que mediante Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 el Presidente de la República dictó medidas transitorias para expedir normas de orden público y reiteró que la dirección del manejo del orden público para prevenir y controlar la propagación del COVID-19 se encuentra en su cabeza.

Que la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., como primera autoridad de policía estableció medidas transitorias para garantizar el orden público mediante Decreto Distrital 90 de 2020, cuya vigencia se estableció entre el día jueves 19 de marzo de 2020 a las 23:59 y el lunes 23 de marzo de 2020 a las 23:59 horas, dentro de las que se encuentra la limitación a la libre circulación.

Que el 22 de marzo de 2020 mediante Decreto 457 de 2020 el gobierno nacional ordena: "(...) el aislamiento obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVI-19.”

Que en aplicación de principios sistémico y de coordinación que orientan la gestión de riesgos, mediante Decreto Distrital 91 de 2020 se modificó la vigencia de las medidas transitorias para garantizar el orden público, en aras que se extendieran sus efectos hasta la entrada en vigencia del aislamiento obligatorio ordenado por el gobierno nacional.

Que considerando lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 se adoptaron las acciones pertinentes para la debida ejecución en Bogotá D.C. de la medida de aislamiento preventivo, atendiendo las condiciones particulares que caracterizan el territorio, así como definir excepciones adicionales, a través del Decreto Distrital 092 del 24 de marzo de 2020.

Que de conformidad con el censo nacional de población y vivienda 2018, realizado por el Departamento Nacional de Estadística — DANE, en Bogotá D.C. el 52.2 % de la población corresponde a mujeres y el 47.8 % son hombres, dicha distribución de población resulta relevante para la definición de medidas tendientes a la mitigación de la expansión del Coronavirus COVID- 19.

Que en tal sentido las adopción de medidas para controlar la circulación de la población teniendo como criterio las diferencias de sexo e identidad de género

configuran distinciones constitucionalmente admisibles, toda vez que no superan la primera etapa de análisis del test integrado de igualdad^[1] por cuanto dicha medida no establece un trato desigual entre iguales, sino por el contrario, otorga y restringe por igual el acceso de hombres y mujeres con el objetivo de mitigar la expansión del contagio por Coronavirus COVID-19, tal y como lo ordena el artículo 43 de la Constitución Política de 1991.

Que como una dimensión del principio de igualdad y no discriminación, la H. Corte Constitucional ha garantizado en su jurisprudencia^[2] el goce efectivo de los derechos fundamentales a la dignidad, libre desarrollo de la personalidad y autonomía de las personas transgénero, reconociendo una especial protección a sus manifestaciones de identidad de género, las cuales deben ser respetadas y acatadas por todas las autoridades públicas.

Que aun cuando se adoptaron medidas para limitar la libre circulación de las personas en el distrito capital, la extensión del contagio por Coronavirus COVID-19 no se ha contenido, al punto que al 6 de abril de 2020 se presentan en Bogotá D.C., 779 casos confirmados, por lo que se requiere realizar **ajustes a las medidas de restricción a la circulación de personas y vehículos que se encuentran en operación.**

Que, considerando que no se cuenta con una herramienta farmacológica efectiva para su tratamiento y en aplicación del principio de precaución, **se extenderá el periodo de vigencia de la medida en mención, en el sentido anunciado por el Presidente de la República en alocución realizada el seis (6) de abril de 2020” (Negrilla fuera de texto)**

Ahora, como órdenes específicas en el Decreto 106 de 2020 de la Alcaldía de Bogotá, se dispuso:

“ARTÍCULO 1.- Dar continuidad al aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas en el territorio de Bogotá D.C., a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

En aras de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en la ciudad de Bogotá D.C., con las excepciones previstas en el presente decreto.

ARTÍCULO 2.- Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1 sólo se permitirá la circulación de las personas y vehículos que se desempeñen o sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la

prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.

7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.

8. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.

9. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.

10. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.

11. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

12. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.

13. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.

14. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

15. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

16. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

17. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.

18. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria.

19. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*

20. *Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19.*

21. *El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*

22. *El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*

23. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.*

24. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*

25. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.*

26. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*

27. *El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población-en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*

28. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*

29. *Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*

30. *La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*

31. *Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.*

32. *El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

33. *La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

34. *Asistencia y cuidado de personas mayores de 60 años, habitantes de calle, víctimas de conflicto armado y demás población que por su condición de vulnerabilidad requieran atención y asistencia de personal capacitado. Las personas con discapacidad cognitiva o psicosocial podrán participar de cortas salidas acompañadas para evitar efectos del encierro prolongado sobre su salud.*

35. *Obras de cerramiento, demolición u otras necesarias para prevenir, mitigar y atender las situaciones de ocupación ilegal o hacinamiento de predios de propiedad pública o declarados de utilidad pública.*

36. *Atención y asistencia necesaria para la protección de la vida de animales que se encuentre al cuidado de una persona en lugar distinto de su domicilio.*

37. *La construcción o adecuación de infraestructura social y de salud necesaria para prevenir, mitigar y atender los impactos de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.

Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

Parágrafo 5. Dentro del mismo periodo establecido en el artículo 1º del presente decreto y para realizar las actividades de adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población y desplazamiento a servicios bancarios, financieros, de operadores de pago, y a servicios notariales, se atenderá la siguiente condición:

1. Días impares pueden movilizarse exclusivamente las personas del sexo masculino.

2. Días pares pueden movilizarse exclusivamente las personas del sexo femenino.

Las personas transgénero circularán de acuerdo a la restricción aquí establecida según su identidad de género.

En la verificación del cumplimiento de lo establecido en este párrafo, las autoridades respetarán las diversas manifestaciones de identidad de género de las personas.

ARTÍCULO 3.- Los responsables de la realización de cualquiera de las actividades exceptuadas en el presente decreto, tales como entidades bancarias, financieras, notarías, operadores de pago, centros de llamadas, centros de contacto y las demás, deberán:

a. Establecer jornadas de teletrabajo y trabajo en casa para atender las funciones y labores que no requieran la presencia física de sus empleados o contratistas, limitando la apertura de sus instalaciones exclusivamente para atender labores en las que es indispensable la presencialidad.

b. Establecer, entre otras medidas, horarios de atención y atención por turnos que garantice que no haya aglomeraciones y un distanciamiento de mínimo dos (2) metros, entre persona y persona. Para tal fin cada establecimiento deberá establecer la señalización y las medidas informativas del caso, también deberá ofrecer atención prioritaria para mayores de 60 años, mujeres embarazadas, profesionales de la salud, personas en situación de discapacidad y suministrar insumos de desinfección tales como agua, jabón, gel con base en alcohol y demás elementos necesarios de salubridad para mitigar la propagación del COVID-19 para sus clientes, trabajadores y proveedores.

c. Asegurar que en todo momento de la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución se dé estricto cumplimiento a las medidas de salubridad y sanidad establecidas por las diferentes autoridades del orden nacional y distrital, dictadas en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica y del estado de calamidad pública.

d. La adquisición de alimentos y/o productos de primera necesidad, elementos farmacéuticos, así como sacar a las mascotas o animales de compañía, deberá realizarse en el entorno más inmediato a su lugar de domicilio.

*e. Las empresas de servicio público de transporte individual de pasajeros en vehículos taxi **solo prestarán el servicio solicitado a través de llamada telefónica o de plataforma tecnológica** y deberán consolidar la información (nombre, origen, destino y datos de contacto) de los pasajeros transportados, la cual será reportada a solicitud de la Secretaría Distrital de Movilidad, con el fin de contar con los datos requeridos para llevar a cabo el cerco epidemiológico en caso de contagio y el respectivo aislamiento. Los datos de contacto serán utilizados por las Secretarías Distritales de Salud y Movilidad solo para fines de atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19.*

Parágrafo. - En lo que corresponde al servicio de entrega a domicilio deberán atenderse las siguientes medidas de salubridad:

- 1. Desinfectar los elementos de trabajo tres (3) veces al día;*
- 2. No realizar aglomeraciones superiores a cinco (5) personas en los sitios destinados para el despacho de productos o en el espacio público;*
- 3. Garantizar que los bienes entregados al consumidor final se encuentren debidamente empacados y sellados a fin de evitar su manipulación en el proceso de entrega;*
- 4. Abstenerse de realizar la labor encomendada en el caso que el personal designado para realizar el domicilio presente signos gripales.*

El cumplimiento de las medidas contempladas en este artículo está a cargo directamente de las empresas y plataformas tecnológicas de intermediación, por lo que su incumplimiento les acarreará la imposición de las sanciones correspondientes.

ARTÍCULO 4.- En la ejecución de las actividades exceptuadas en el presente decreto, no podrá concentrarse en un mismo espacio a más de 50 personas, garantizando que en las reuniones permitidas se respete una distancia de al menos dos (2) metros entre cada persona, sitio o puesto de trabajo.

Las autoridades competentes ejercerán control especial de este artículo a fin de verificar su cumplimiento por parte de establecimientos de comercio, entidades financieras, bancarias, notarias, empresas, centros de llamadas, centros de contacto, fábricas y similares, con el objeto de garantizar condiciones laborales seguras para los trabajadores, clientes y proveedores.

ARTÍCULO 5.- Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio en el Distrito Capital a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del lunes 13 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día lunes 27 de abril de 2020.

Parágrafo. Durante el tiempo que permanezcan las medidas del presente decreto se limita el expendio y compra de bebidas embriagantes a un producto por persona, para lo cual los establecimientos de comercio deberán llevar un registro de las ventas efectuadas. En todo caso no se podrá expender a personas menores de 18 años.

ARTÍCULO 6.- El Terminal de transporte y sus terminales satélites únicamente prestarán el servicio de despacho de buses y venta de tiquetes a aquellas personas que se encuentren en el distrito capital adelantando cualquiera de las actividades exceptuadas en el presente decreto que acrediten que su lugar de domicilio se encuentra en otra ciudad o municipio.

ARTÍCULO 7.- Durante la vigencia de las medidas previstas en el presente decreto no se aplicará las restricciones impartidas en los Decretos Distritales 840 de 2019 y 077 de 2020, sino que regirá la restricción total a la circulación de personas y vehículos con las excepciones contempladas en las disposiciones referidas.

ARTÍCULO 8.- Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el distrito capital. Su incumplimiento podrá acarrear las sanciones previstas en la Ley 1801 de 2016, tales como amonestación, multa, cierre de establecimiento y demás aplicables, sin perjuicio de incurrir en las conductas punibles previstas en la Ley 599 de 2000.

Se ordena a los organismos de seguridad del Estado y a las autoridades civiles hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en toda la ciudad y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia.

*ARTÍCULO 9.- El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”
(Negrilla fuera de texto)*

2.4. INTERVENCIONES

2.4.1. DISTRITO DE BOGOTÁ

La Directora Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico de la Secretaría Jurídica Distrital señaló que los actos administrativos fueron expedidos uso de las facultades administrativas y policivas.

Argumentó que las medidas fueron motivadas y previamente evaluadas, con el fin de preparar a la ciudadanía para afrontar una situación nunca antes vista, proteger la vida de todos los habitantes del distrito capital y garantizar el orden público en medio de la calamidad pública ocasionada por el COVID – 19.

Destacó que inicialmente el ejercicio tuvo un carácter netamente pedagógico, para preparar a la ciudad para una crisis con efectos prolongados, de modo que se tuvo en cuenta que el Distrito Capital y Cundinamarca tenía una triple amenaza por coronavirus, enfermedades respiratorias por temporada invernal y contaminación del aire por incendios en diferentes zonas del país.

Señaló que fue importante restringir la circulación de personas y vehículos en el Distrito Capital, pero se plasmaron excepciones a la restricción.

2.4.2. CIUDADANA AYDEE SANCHEZ SALAZAR

Solicitó declarar la nulidad del Decreto 90 de 19 de marzo de 2020, porque lo estima contrario al Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sistema de Salud, y considera que sus medidas fueron desproporcionadas y violatorias de los derechos fundamentales de ocho millones de personas.

Defendió la procedencia del control inmediato de legalidad y señaló que aunque la Alcaldía Mayor de Bogotá invocó facultades regulares para su emisión, éstas hacen expresa referencia al estado de emergencia ocasionado por la pandemia del COVID - 19. En apoyo de su posición, citó el Auto de 15 de abril de 2020 proferido por el Magistrado Dr. William Hernández Gómez dentro del expediente con radicación 11001-03-15-000- 2020-01006-00, en tanto que no era indispensable que los actos sometidos a control inmediato de legalidad desarrollaran directamente un decreto legislativo, por su potencialidad de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, y eventuales actos de corrupción.

En resumen, como cargos en contra del Decreto 090 de 2020, la ciudadana señaló:

1. *“POSIBLE INTENTO DE ELUSIÓN DEL CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD POR PARTE DE LA ALCALDÍA DE BOGOTÁ D.C.”*, porque el hecho de fundamentar el Decreto 090 en facultades ordinarias, podría ser indicativo del propósito de eludir el control inmediato de legalidad, como garantía de los derechos fundamentales de los habitantes del Distrito Capital quienes fueron confinados sin la posibilidad de ejercer los medios de control establecidos en la Constitución y la Ley.
2. *“ILEGALIDAD Y DESPROPORCIÓN DEL DECRETO 090 DE 2020 POR DESCONOCIMIENTO DE LAS REGLAS DE CONFINAMIENTO DE PERSONAS SANAS CONTENIDAS EN EL DECRETO 780 DE 2016 DEL MINISTERIO DE SALUD Y DE LOS CONCEPTOS CIENTÍFICOS DE MORBILIDAD Y MORTALIDAD”*. Teniendo en cuenta que al momento de expedición del Decreto se señalaba un número de 45 personas contagiadas y su procedencia desde el extranjero; sin embargo, se dispuso el confinamiento de ocho millones de habitantes, pese a que en el artículo 2.8.8.1.4.5. del Decreto 780 de 2016 se dispone que la cuarentena debe hacerse de forma selectiva, únicamente respecto de aquellos individuos que *“...hayan estado expuestos, o que se consideran que tuvieron un alto riesgo de exposición durante el periodo de transmisibilidad o contagio...”*. Además, la Alcaldía ignoró por completo la diferencia entre los conceptos de morbilidad y mortalidad que indican que alrededor de un 5% de la población que se contagie está en riesgo real de morir, principalmente por la existencia de condiciones de morbilidad previa como hipertensión, diabetes, obesidad,

enfermedades coronarias y pulmonares, por lo que esta población debía identificarse con apoyo de las Entidades Promotoras de Salud y las Instituciones de Prestación de Servicios de Salud, y a ellas dirigirse la medida de confinamiento.

3. “*ILEGALIDAD DEL DECRETO 090 DE 2020 POR FALLA EN EL SERVICIO DE LA ALCALDÍA DE BOGOTÁ D.C. EN LA GARANTÍA A LA AMPLIACIÓN PROGRESIVA DE LA COBERTURA DE ACCESO AL SERVICIO DE SALUD ORDENADA EN EL ART 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA*”. Aunque no se mencionó en el Decreto 090 de 2020, estuvo motivado por la necesidad de impedir el colapso de la red hospitalaria distrital, ante un aumento de la demanda de unidades de cuidado intensivo. No obstante, el confinamiento de todos los habitantes no puede justificarse en las limitaciones de las instituciones de salud, atribuible a la autoridad distrital, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Política.
4. “*DESPROPORCIÓN Y DESEQUILIBRIO DEL DECRETO 090 DE 2020 FRENTE A OTROS DERECHOS CONSTITUCIONALES*”. La Alcaldía de Bogotá privilegió la protección de derecho a la vida y la salud, desconociendo que ningún derecho fundamental es absoluto, y el test de razonabilidad y proporcionalidad que debía aplicar, conforme a lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C - 327 de 2016. Los derechos fundamentales afectados son: i) el trabajo de miles de empleados, por el cierre de sus centros de trabajo; ii) el mínimo vital de miles de trabajadores informales que no ganaron su sustento diario; iii) la educación de adolescentes, niños y jóvenes que no acudieron a sus centros de enseñanza y que carecen de acceso a medios virtuales, iv) la libertad de movilización de personas que no cumplen los criterios de confinamiento establecidos en el Decreto 780 de 2016; v) el derecho al libre desarrollo de la personalidad de adolescentes y niños. Los daños a los derechos constitucionales son evidentes, por afectación al empleo, por enfermedades ocasionadas por el confinamiento prolongado, por las limitaciones al acceso a servicios de salud padecidas por quienes requieren otros servicios de salud que han sido suspendidos, la alteración de la confianza pública por la dispersión del pánico entre la población, entre otras afectaciones.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Luego de hacer una síntesis sobre las condiciones y situaciones excepcionalísimas que condujeron a la declaratoria del Estado *Emergencia Económica, Social y Ecológica proferida por el Gobierno en todo el territorio Nacional*, procedió a hacer una línea del tiempo de todos los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional entre el 17 de marzo y el 15 de abril de 2020, en desarrollo de las facultades previstas en el Decreto Legislativo 417 de 2020, en torno a la adopción de medidas adicionales para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y prever las operaciones presupuestales necesarias para su materialización.

En el caso concreto, a juicio del Agente del Ministerio Público, el acto sujeto a control cumple, en principio, con algunos de los parámetros fijados por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, esto es, se trata de un acto de contenido general y fue dictado en ejercicio de la función administrativa. Sin embargo, no cumple con el presupuesto de que con el acto se desarrolle uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Sustentó su argumento indicando 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 bajo la figura del “estado de sitio” y, en tal dirección, carecería de sentido acudir a este mecanismo inmediato de revisión para controlar actos que no desarrollan los decretos legislativos expedidos y que, en todo caso, podrían ser objeto de control por las vías ordinarias.

Continuó manifestando que, si bien la jurisprudencia constitucional le otorga naturaleza legislativa al decreto declaratorio de estado de excepción “...pues es un acto que produce innegables efectos jurídicos toda vez que habilita al Presidente de la República para ejercer facultades legislativas excepcionales”, el desarrollo de tal acto declaratorio corresponde al mismo Presidente de la República, en compañía de todos sus ministros, mediante la expedición de los decretos legislativos de desarrollo, los cuales también gozan de valor material de ley, pues lo que supone la expedición del acto declaratorio del estado de emergencia es que el Presidente queda facultado, tal como lo señala el inciso 2 del artículo 215 de la Constitución Política, para “...dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”.

Para el Ministerio Público, no puede señalarse que actos diferentes a los decretos legislativos tengan vocación de desarrollar el decreto declaratorio del estado de excepción, pues existe una clara reserva constitucional para tales efectos en cabeza del Presidente de la República y resultaría desacertado afirmar que un acto general, expedido por una autoridad territorial, goza de la virtualidad suficiente para “desarrollar” el decreto declaratorio de un estado de emergencia, en tanto es competencia exclusiva y privativa del Presidente de la República.

Sobre el caso concreto, señaló que los actos no son pasibles del control inmediato de legalidad, porque no desarrollan 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, y la alusión formal a esta última norma no implica que deban ser objeto de control inmediato de legalidad, porque su desarrollo está restringido al Presidente de la República.

Sostuvo que desde el punto de vista material, los Decreto 090, 091 y 106 de 2020 no tuvieron por propósito ni objeto el desarrollo de los decretos legislativos, dado que contienen órdenes de restricción de la libre circulación de personas, en desarrollo de las disposiciones ordinarias del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016) y los artículos 315.2, 303 y 315 de la Constitución Política.

Manifestó que era posible limitar el derecho de circulación, teniendo en cuenta que el artículo 24 de la Constitución Política, el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –Pacto de San José de Costa Rica- y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, han previsto que no tiene carácter absoluto, de ahí que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y la autoridad local están sustentadas en una disposición legal de carácter ordinario que limita el derecho a la circulación, y no es dable estudiar en el trámite de control inmediato de legalidad si la restricción se aviene o no a la Constitución Política.

Finalmente, colocó de presente que esta Corporación decidió no avocar conocimiento en sede del control inmediato de legalidad de disposiciones de naturaleza similar, expedidos por la Alcaldesa Mayor de Bogotá, particularmente del Decreto 092 de 2020, tramitado bajo el radicado 2020-00232, y del Decreto 121 de 2020 tramitado bajo el radicado 2020-01690.

IV. PRESUPUESTOS PROCESALES

4.1. Competencia.

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 (numeral 14) y 185 de la Ley 1437 de 2011 - C.P.A.C.A., corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general 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.

En este caso particular, los Decretos 090, 091 y 106 de 2020 son actos de carácter general, proferidos con fundamento en la función administrativa de la autoridad distrital durante el estado de excepción.

Así mismo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ejerce jurisdicción en el Distrito Capital de Bogotá; por lo que su Sala Plena es competente para ejercer el control inmediato de legalidad de los actos remitidos por esa entidad territorial.

4.2. Problemas jurídicos.

En sede de control inmediato de legalidad, son dos los problemas que en general debe abordar la Sala Plena del Tribunal:

- a) ¿Los Decretos 90, 91 y 106 de 2020, expedidos por la Alcaldesa de Bogotá D.C., corresponden formal y materialmente a aquellos actos susceptibles de control inmediato de legalidad, de conformidad con los presupuestos que establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011?

En caso de que los aludidos Decretos superen el denominado “*test de procedencia*”, la Sala deberá entonces abordar la siguiente cuestión:

- b) ¿Los Decretos distritales 90, 91 y 106 de 2020 se ajustan a los contenidos normativos de los decretos legislativos que desarrollan el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o de los decretos nacionales que los reglamentan, declarada por el Gobierno Nacional, por medio del Decreto Legislativo No. 417 de 2020?

A continuación, la Sala se ocupará del primer problema propuesto.

V. ANÁLISIS Y DESARROLLO

5.1. PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD SOBRE LOS DECRETOS DISTRITALES 090, 091 Y 106 DE 2020

Para abordar esta cuestión es necesario exponer, en primer lugar, los presupuestos en los que opera el control de legalidad y las normas a las que se aplica este control excepcional.

5.1.1. Fundamentos del Control Inmediato de Legalidad

Los artículos 212 a 215 de la Constitución Política regulan los llamados estados de excepción a los que puede acudir el Presidente de la República para adoptar medidas extraordinarias y de emergencia para conjurar graves situaciones relacionadas con guerra exterior (art. 212 C.P.), conmoción interior (art. 213, C.P.), y emergencia económica, social y ecológica (art. 215 C.P.).

Si bien, los artículos en cuestión establecen las razones frente a las cuales procede la declaratoria en cada uno de los estados enunciados, los efectos de tal declaratoria y el procedimiento para efectuarla, el artículo 214 superior prevé las condiciones y requisitos generales a los que debe sujetarse el Presidente en tales eventos, es decir, exigibles para todos los casos de estados de excepción.

El numeral 2º del precitado artículo 214, expresa que *“No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten serán proporcionales a la gravedad de los hechos”*. El numeral 3º, ibídem, también advierte que durante los estados de excepción, ***“No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado”*** (énfasis agregado).

De conformidad con el artículo 215, superior, el Presidente de la República puede declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando sobrevengan hechos *“que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública...”*. Esta declaratoria solo puede hacerse por períodos de hasta treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa en el año calendario y por medio de ella, el Presidente podrá, con la firma de todos sus ministros, *“dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”*.

Por su parte el Legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el precitado artículo 214 Constitucional, expidió la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, que contiene numerosas reglas, condiciones y requisitos que se deben aplicar o derivan de la declaratoria de los estados especiales tratados.

Una mención especial amerita el artículo 12 *Ibid*. Esta norma supone dos asuntos de importancia mayúscula: i) la suspensión de leyes incompatibles con los estados de excepción debe hacerse de manera expresa por medio de decreto legislativo de estado de excepción; ii) dicho decreto debe expresar las razones específicas, claras y suficientes por las cuales se estima que las disposiciones legales que se suspenden son incompatibles con el estado de excepción.

Por otra parte, la Ley 137 consagró en su artículo 20 el mecanismo especial de control inmediato de legalidad de los actos dictados al amparo del estado de excepción, como desarrollo de los decretos legislativos correspondientes.

El artículo 20 reseñado 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 conformidad con la ley estatutaria, tres son los elementos que determinan la competencia del juez administrativo para asumir el control de legalidad de los actos proferidos en estados de excepción:

- a) Se debe tratar de medidas administrativas de carácter general dictadas en ejercicio de su función administrativa por las autoridades competentes.
- b) Las medidas sometidas a control son aquellas dictadas “*durante los estados de excepción*”.
- c) Las medidas han de ser aquellas dictadas “*como desarrollo*” de los decretos legislativos.

Por oposición, las medidas que no sean de carácter general, o aquellas dictadas con anterioridad o de forma concomitante con la declaratoria del estado de excepción, o que no correspondan al desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, no son susceptibles de control por vía del mecanismo de que trata el artículo 20, reseñado.

Es del caso precisar que el artículo 136 del CPACA consagra igualmente el mecanismo en términos idénticos a la ley estatutaria, y el artículo 185 desarrolla el procedimiento para hacer efectivo dicho control, de manera que las conclusiones previas se mantienen incólumes al referir: “*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*”.

En relación con las características del control inmediato de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado ha definido las siguientes¹:

- a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.
- b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

¹ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

La Sala Plena del Consejo de Estado ha venido precisando que este control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 137 del C.P.A.C.A.), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general. De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 135 *ibídem* o 241-7 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución. Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

5.1.2. Verificación de los presupuestos de procedencia respecto de los decretos analizados

La Sala evaluará si se cumplen los presupuestos de procedencia del CIL respecto de los Decretos 090, 091 y 106 de 2020, expedidos por la Alcaldesa de Bogotá D.C.

i) Carácter general de los actos examinados

La revisión de las decisiones adoptadas por la Alcaldesa de Bogotá D.C. mediante los Decretos 090, 091 y 106 de 2020, conducen a determinar que son de **carácter general y abstracto**, pues están dirigidas al grupo poblacional que habita en la jurisdicción territorial del Distrito Capital, y no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular, ni se ocupan de alguna situación específica.

En general, los decretos tratan sobre la medida de aislamiento preventivo obligatorio de toda la población, con las excepciones en materia de circulación de vehículos y personas en el Distrito Capital.

Así, está claro qué se trata de un acto de carácter general y abstracto, cuestión preliminar para determinar si los Decretos 090, 091 y 106 de 2020 son pasibles de control por la vía del artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

ii) Fueron dictados en ejercicio de la función administrativa

A nivel local, la función administrativa se encuentra a cargo del Distrito de Bogotá, cuyo régimen político, fiscal y administrativo es el especial previsto en el artículo 322 de la Constitución Política. Para el caso de Bogotá, se aplican de todos modos las disposiciones generales previstas en la Carta para los municipios, entendidos como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado a la cual corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, y promover la participación comunitaria, y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, entre otras funciones (artículo 311, C.P.). Igualmente, la función administrativa está a cargo del Alcalde quien ostenta la calidad de representante legal del municipio (artículo 314, C.P.), es el encargado de conservar el orden público, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República (art. 315-2 C.P.), y, de igual forma, es el director de la

acción administrativa a nivel local y debe asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo...”, (artículo 315-3, *ibídem*).

El Alcalde Mayor es elegido “*para un período de cuatro años, por el 40 por ciento de los votos que de manera secreta y directa depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley, siempre que sobrepase al segundo candidato más votado por 10 puntos porcentuales*” (art. 323 C.P.). El Estatuto Orgánico de Bogotá está consagrado en el Decreto Ley 1421 de 1993, que reconoce que, en ausencia de normas especiales, el Distrito Capital se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios (art. 2º., D.L. 1421 de 1993). De acuerdo con el artículo 35 el citado Estatuto, el Alcalde Mayor es el jefe del gobierno y de la administración distritales y representa legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito Capital. Además, como primera autoridad de policía en la ciudad, el alcalde mayor, de conformidad con la ley y el Código de Policía del Distrito, dictará “... *los reglamentos, impartirá las órdenes, adoptará las medidas y utilizará los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas*” (art. 35, *ibídem*).

A juicio de la Sala, las medidas dispuestas en los Decretos 090, 091 y 106 de 2020 son disposiciones dictadas en desarrollo de funciones administrativas por la Alcaldesa de Bogotá D.C., en condición de jefe de la administración local, con lo cual, se cumple el segundo supuesto de procedencia.

a) Los decretos deben haber sido expedidos “durante” el estado de excepción.

El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica fue declarado por el Presidente de la República por medio del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, publicado en la misma fecha, y con vigencia de 30 días calendario, de manera que se entiende vigente hasta el 15 de abril.

Los Decretos 090, 091 y 106 se expidieron el 19 y 22 de marzo y el 8 de abril de 2020, es decir, en vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En consecuencia, la definición de la procedencia del control inmediato de legalidad, está supeditada al análisis del siguiente presupuesto exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 de la Ley 1437 de 2011.

b) Los decretos han debido expedirse en desarrollo de decretos legislativos del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEESE)

A través del **Decreto 090 de 19 de marzo de 2020**, se adoptaron medidas de aislamiento preventivo obligatorio, justificadas en la declaratoria de calamidad pública efectuada a través del Decreto 087 de 2020. En general, las decisiones fueron las siguientes:

1. Limitar la circulación de vehículos y personas entre el 19 y el 23 de marzo de 2020, exceptuando algunas actividades que se consideraron esenciales.
2. Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio.
3. Prohibir el uso de piscinas públicas y privadas.

A través del **Decreto 91 de 22 de marzo de 2020**, se modificó el Decreto 090 de marzo de 2020 y se dictaron otras disposiciones, con el fin de armonizar las

medidas con lo dispuesto por el orden nacional, pero completamente afines al tema de restricción de circulación de vehículos y personas con el fin de garantizar el orden público y la prevención del COVID – 19, entre éstas, la regulación del ingreso de vehículos y personas a la ciudad de Bogotá.

En general, se dispuso lo siguiente:

- Limitar totalmente la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del Distrito Capital de Bogotá entre el día jueves 19 de marzo de 2020 a las 23:59 horas hasta el martes 24 de marzo de 2020 a las 23:59 horas, exceptuando las personas y vehículos indispensables para la realización de las actividades exceptuadas.
- Incluir otras excepciones a la restricción a la libre circulación de personas y vehículos.
- Regular el ingreso de vehículos y personas a la ciudad de Bogotá, los días lunes 23 y martes 24 de marzo del año en curso.

Por su parte, a través del **Decreto 106 de 8 de abril de 2020** se impartieron órdenes e instrucciones para la continuidad de la medida de aislamiento obligatorio en Bogotá D.C.; sus disposiciones se contraen a:

- Dar continuidad al aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas en el territorio de Bogotá D.C., a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
- Establecer excepciones al aislamiento preventivo obligatorio.
- Señalar las obligaciones de los responsables de las actividades exceptuadas y dictar instrucciones sobre la forma en que debían cumplirse. Específicamente, en el literal e) del artículo 3, se dispuso:

“Las empresas de servicio público de transporte individual de pasajeros en vehículos taxi solo prestarán el servicio solicitado a través de llamada telefónica o de plataforma tecnológica y deberán consolidar la información (nombre, origen, destino y datos de contacto) de los pasajeros transportados, la cual será reportada a solicitud de la Secretaría Distrital de Movilidad, con el fin de contar con los datos requeridos para llevar a cabo el cerco epidemiológico en caso de contagio y el respectivo aislamiento. Los datos de contacto serán utilizados por las Secretarías Distritales de Salud y Movilidad solo para fines de atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19”.

- Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio en el Distrito Capital a partir de las 18:00 horas del día jueves 19 de marzo de 2020 y hasta el día lunes 23 de marzo de 2020 a las 23:59.
- Inaplicar el pico y placa y restricciones ambientales previstas en el Decreto Distrital 078 de 2020, durante la vigencia de las medidas.
- Prohibir el uso de piscinas públicas y privadas.

- Señalar que el incumplimiento de las medidas daba lugar a las sanciones previstas en la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa), sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de Violación de Medidas Sanitarias contemplado en el artículo 368 de la Ley 599 de 2000.

Los Decretos se dictaron en ejercicio de las facultades con las que cuenta la Alcaldesa de Bogotá, como directora de gestión del riesgo en el Distrito Capital (Ley 1523 de 2012). En efecto, como instancias de dirección el Sistema, el artículo 9º, ibídem, designa al Presidente de la República, al Gobernador en su jurisdicción, y al alcalde distrital o municipal, igualmente en su respectiva jurisdicción. Más adelante, el artículo 12 menciona como conductores del Sistema Nacional a los gobernadores y alcaldes, en función de lo cual, la ley los inviste de *“las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”*. En concordancia con esto, el artículo 14 reitera que el alcalde como jefe de la administración 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”*. (se agregan subrayas).

De igual forma, como sustento del Decreto 090 de 2020, originario de los decretos posteriores, las medidas se adoptaron con la habilitación para ejercer acciones extraordinarias y transitorias de policía, con el fin de garantizar el mantenimiento del orden público, y en acatamiento del principio de coordinación con las disposiciones del Gobierno Nacional.

Los Decretos citan el artículo 315 - 2 de la Constitución Política, según el cual es atribución del alcalde *“...**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. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante...”*.

La Corte Constitucional ha sostenido que la función de policía atribuida a los Alcaldes, como primera autoridad de policía del municipio o, para este caso, del Distrito, permite un determinado poder de reglamentación de alcance local, sobre un tema en particular, dirigido a un ámbito específico de personas –habitantes y residentes de la localidad- según los términos que componen la noción de orden público local, y que esta función se debe cumplir bajo la orientación de la Constitución, la Ley y el reglamento superior².

A su vez, ha señalado que el orden público debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos, de modo que el mantenimiento del orden público conlleva al beneficio del goce pleno de los derechos y para su preservación debe propenderse por no suprimir o restringir de manera desproporcionada las libertades públicas³.

Asimismo, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido que la preservación del orden público en beneficio de las libertades democráticas, supone el uso de distintos medios, a saber: (i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público; (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales; (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que

² Corte Constitucional, Sentencia C-117/06

³ Ibídem.

se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función⁴.

De igual manera, los Decretos analizados invocan el artículo 35 del Decreto 1421 de 1993 *“por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*, de acuerdo con el cual el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá es la primera autoridad de policía en la ciudad, y debe dictar los reglamentos, impartir las órdenes, adoptar las medidas y utilizar los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas.

En este sentido, se advierte que la obligación constitucional de preservación del orden público atribuido a la Alcaldesa de Bogotá D.C. debe ser cumplida en todo tiempo, de manera que existe una legislación de naturaleza ordinaria que prevé las facultades con las que cuenta frente a circunstancias como el riesgo de desastres y las calamidades públicas.

En los actos sometidos a examen de procedencia del control inmediato de legalidad, se alude al artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, que expresamente señala como funciones de los alcaldes, en relación con el orden público los siguientes:

“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;

b) Decretar el toque de queda;

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

(...)

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.

(...)

PARÁGRAFO 1o. 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 mensuales vigentes”

A su vez, en los Decretos se menciona 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 cuyo artículo 57 se prevé lo siguiente:

⁴ *Ibidem.*

“Los 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 situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre”.

Los actos también se sustentan en los artículos 17 y 18 del Acuerdo Distrital 546 de 2013, a través de los cuales se define la calamidad pública como la ordenada por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., en todo o parte del territorio distrital, previo concepto del Consejo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático, conforme al artículo 57 de la Ley 1523 de 2012, y se establece que los efectos de la declaratoria de calamidad pública pueden extenderse durante el tiempo que sea necesario, teniendo en cuenta las características de la situación que la ha provocado, y puede modificarse o adicionarse en cuanto a su contenido, alcance y efectos, mientras no haya terminado o no se haya declarado que la situación ha sido superada y se ha vuelto a la normalidad.

De igual modo, se invocan los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, atinentes al poder extraordinario de policía para la prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, en ejercicio del cual los gobernadores y los alcaldes, pueden 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 de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos derivados de 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.

En efecto, de la revisión material de los Decretos 090, 091 y 106 de 2020 se advierte que las medidas dispuestas corresponden a las señaladas en el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, como procedentes 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, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores. Las medidas establecidas en la norma citada son las siguientes:

- Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
- 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.
- Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
- Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
- Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
- Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

- 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.

En cuanto la específica situación que condujo a la adopción de las medidas examinadas, el Decreto 090 de 2020 trajo a colación que la declaratoria de calamidad pública estuvo motivada por las recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social, respecto del que se destacó la emisión de: (i) la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual impartió directrices a los entes territoriales para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante el riesgo, y (ii) la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, tal y como lo habilita el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015.

La Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 se expidió antes de que se declarara el estado de excepción y su vigencia se extendió hasta el 30 de mayo, abarcando el intervalo entre el 17 de abril de 2020, cuando culminó la vigencia del Decreto 417 de 2020, y el 6 de mayo de 2020, cuando se expidió el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, que nuevamente declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. Lo anterior, reafirma que no todas las medidas dictadas para contener los efectos lesivos de la pandemia por COVID – 19, son desarrollo del estado de excepción, y que con fundamento en la declaratoria de emergencia sanitaria, las autoridades locales han adoptado algunas dispuestas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Con todo, la situación del País como consecuencia de la pandemia por COVID – 19 ha sido enfrentada por las autoridades de los distintos niveles territoriales a través de las herramientas jurídicas a su alcance, teniendo en cuenta que existe un catálogo amplio de disposiciones normativas de carácter ordinario para compeler calamidades públicas, desastres y emergencias sanitarias.

En consecuencia, de esta revisión *prima facie*, se advierte que los decretos en cuestión no desarrollan los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional, relacionados con el estado de excepción de que trata el Decreto 417 de 2020, tal como lo señala el Agente del Ministerio Público.

En general, disponen la medida de aislamiento obligatorio para enfrentar la pandemia de COVID – 19, en ejercicio de las facultades ordinarias que la ley le confiere a los Alcaldes Municipales, en aplicación del principio de coordinación con los niveles departamental y nacional, y bajo el criterio de aplicación inmediata y preferente de las instrucciones del Presidente de la República que permea el ejercicio de las facultades de Policía por parte de las autoridades locales.

En este sentido, el artículo 202.11 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, señala que en materia de competencia extraordinaria de policía ante situaciones de emergencia y calamidad, los gobernadores y los alcaldes deben coordinar con **las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas**, y el establecimiento de los puestos de mando unificado. A su vez, el artículo 205.16 *ibid.* establece que los Alcaldes Municipales deben ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Ahora bien, los Decretos 090, 091 y 106 de 2020 se expedieron teniendo como sustento fáctico la situación de riesgo por la pandemia de COVID – 19, de modo que entre sus motivaciones se expuso la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, a través del Decreto 417 del 2020, así como el cumplimiento del principio de coordinación con el Gobierno Nacional, en los términos de los Decretos 418, 420 y 457 de 2020 expedidos por el Presidente de la República.

En efecto, el Presidente de la República ha expedido actos como máxima autoridad administrativa y de Policía, y supremo director del orden público, conforme lo establecen los artículos 189.4, 296, 303 y 315 de la Constitución, de manera que no se trata de Decretos con fuerza material de ley, tal y como se advierte en el siguiente cuadro:

<p>Decreto 418 de 18 de marzo de 2020</p> <p>Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público</p>	<p>En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial que le confiere numeral 4 del artículo 1 el artículo 315 'la Constitución Política Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.</p>
<p>Decreto 420 del 18 de marzo de 2020</p> <p>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</p>	<p>En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020.</p>
<p><u>Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 (Incluso, dictado cuando no estaba vigente la declaratoria del estado de excepción)</u></p> <p>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.</p>	<p>En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.</p>
<p>Decreto 531 del 8 de abril de 2020</p> <p>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</p>	<p>En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.</p>

Al respecto, el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana puntualiza que corresponde al Presidente de la República: (i) Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional; (ii) Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código e (iii) Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

En suma, la improcedencia del control inmediato de legalidad sobre los Decretos 090, 091 y 106 de 2020, expedidos por la Alcaldesa de Bogotá, no solo se deduce de la invocación formal de las disposiciones normativas ordinarias que la habilitaban para limitar el derecho de circulación de las personas, con el fin de mantener el orden público y hacer frente a la calamidad pública declarada por la pandemia de COVID – 19, sino de la verificación del contenido de las medidas allí adoptadas, a partir de la cual se concluye que no desarrollan Decretos Legislativos.

De manera particular, el Decreto 106 de 2020 establece que “...las empresas de servicio público de transporte individual de pasajeros en vehículos taxi, solo prestarán el servicio solicitado a través de llamada telefónica o de plataforma tecnológica ...”, lo cual se relaciona con lo regulado a través del Decreto Legislativo

768 de 2020, por el cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, que en su artículo primero dispuso que “...*el servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi podrá ofrecerse por cualquier medio a partir de las cero horas (00:00) del 1 de junio de 2020. Servicio que habrá de ofrecerse en cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos para el efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social...*”.

Sin embargo, la medida relativa a la prestación del servicio de taxi a través de llamada telefónica o de plataforma tecnológica, incluida en el Decreto 106 de 8 de abril de 2020, solo estuvo vigente entre el 13 y el 27 de abril de 2020; mientras que el Decreto Legislativo 768 se expidió el 30 de mayo de 2020, con el fin de que el servicio pudiera ofrecerse a través de cualquier medio desde el 1 de junio de 2020, por lo que no se entiende la primera como desarrollo de la segunda y, en todo caso, por la temporalidad de su aplicación, no es menester aplicar una interpretación más amplia para efectos de examinar su compatibilidad.

Luego entonces, la alegación de la ciudadana Aydee Sánchez Salazar en cuanto a que la autoridad distrital citó disposiciones normativas sobre facultades regulares con el fin de eludir el control inmediato de legalidad, no está llamada a prosperar, porque los actos se dictaron en ejercicio de facultades de policía de la Alcaldesa de Bogotá, como primera garante del orden público en el Distrito Capital e integrante del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

En su intervención, la ciudadana Aydee Sánchez Salazar agregó que el control inmediato de legalidad es procedente porque las disposiciones están ligadas a la declaratoria del estado de excepción por la pandemia del COVID - 19 y no es indispensable que dependan directamente un decreto legislativo, dada su potencialidad de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de las personas, tal y como alega ocurre con los Decretos 090, 091 y 106 de 2020, a su juicio, contentivos de medidas desproporcionadas que lesionaron los derechos al mínimo vital, la educación, la libre circulación y el libre desarrollo de la personalidad de algunos habitantes de Bogotá D.C.

No obstante, por mandato expreso de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, como requisito imprescindible para la procedencia del control inmediato de legalidad, los actos generales deben desarrollar un decreto legislativo dictado en el estado de excepción, y no todas las decisiones de la administración dictadas en el contexto temporal del estado de excepción o relacionadas con las circunstancias fácticas que lo motivaron, son susceptibles de ser examinadas a través de este mecanismo.

Si bien la ciudadana respalda su postura en el auto dictado el 15 de abril de 2020 por el Consejero de Estado William Hernández Gómez, dentro del radicado No. 2020-01006-00, dicha providencia no constituye un precedente jurisprudencial de obligatoria aplicación, al no representar la posición unificada del Consejo de Estado, y corresponder a la decisión preliminar de avocar el estudio de un acto general que en todo caso no tiene las mismas características, ni igual finalidad a la de los actos examinados en este proceso.

Con todo, lo expuesto en modo alguno implica que los Decretos 090, 091 y 106 de 2020 no puedan vulnerar los derechos fundamentales de los habitantes del Distrito Capital, pues ante tal eventualidad la Ley provee de otras herramientas judiciales de defensa, que responden a la obligación de la autoridad distrital de preservar el orden público con la aplicación de medidas proporcionales y con estricto apego a la Constitución Política y las disposiciones legales que regulan la materia.

De ahí que los argumentos relativos a la ilegalidad de los Decretos 090, 091 y 106 de 2020, por no atender las disposiciones en materia de cuarentena del Decreto 780 de 2016, *Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social*, y los reparos frente a la motivación de estos actos, por errado entendimiento de los fenómenos de mortalidad y morbilidad, pueden ser ventilados a través de los mecanismos dispuestos para el examen de legalidad de dichos actos, como el medio de control de nulidad.

Finalmente, sobre la alegada falla en el servicio de la Alcaldía de Bogotá D.C., por incumplimiento de la ampliación progresiva de la cobertura de acceso al servicio de salud, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política, se advierte que dicha censura no corresponde a los fines del control inmediato de legalidad, ni coloca de presente circunstancia que habilite su procedencia.

En consecuencia, la Sala Plena encuentra que el control inmediato de legalidad en el presente asunto improcedente, y así se declarará, sin perjuicio de la procedencia de los otros medios de control dispuestos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La presente providencia será suscrita por la Presidenta de la Corporación y el Magistrado Ponente, según fue decidido en sesión de Sala Plena del 31 de marzo de 2020, una vez obtenga la aprobación de la mayoría reglamentaria.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad de los Decretos 90 de 19 de marzo de 2020, 91 de 22 de marzo de 2020 y 106 de 8 de abril de 2020, proferidos por la Alcaldesa de Bogotá D.C., de conformidad con las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: Por la Secretaría de la Sección Tercera – Subsección “C” de este Tribunal, **NOTIFICAR** esta providencia a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., por los medios electrónicos autorizados para el particular.

TERCERO: Por la Secretaría de la Subsección “C” de la Sección Tercera de este Tribunal, **PUBLICAR** esta providencia en la página web de la Rama Judicial, en la sección denominada “Medidas COVID19”, o en la plataforma autorizada para tales efectos.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta

