

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “C”**

**Magistrado Ponente: FERNANDO IREGUI CAMELO**

**Bogotá D.C., siete (07) de mayo de dos mil veinte (2020)**

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS**

<b>Radicados:</b>	<b>25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 00230 – 00 25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 00231 – 00 25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 – 00842 - 00</b>
<b>Actos sujetos a control</b>	<b>DECRETO 090 DE 19 DE MARZO DE 2020 DECRETO 091 DE 22 DE MARZO DE 2020 DECRETO 092 DE 24 DE MARZO DE 2020 DECRETO 106 DE 08 DE ABRIL DE 2020 DECRETO 121 DE 26 DE ABRIL DE 2020</b>
<b>Autoridad que los emitió</b>	<b>ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</b>

**ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE ACUMULACIÓN Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.**

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante el Decreto 087 de 16 de marzo de 2020, la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. decretó la situación de calamidad pública en Bogotá, D.C. hasta por el término de 6 meses, con el fin de prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus, a partir de acciones relacionadas con la vigilancia epidemiológica, organización de la red de servicios, desarrollo de medidas preventivas y de control, aspectos de comunicación, educación a la comunidad y capacitación a todo el personal de salud.

2. El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto 417, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, con el fin de adoptar medidas para

impedir la propagación de la pandemia de Coronavirus, y mitigar los efectos lesivos en materia sanitaria y económica del País. De este modo, adoptó medidas en materia presupuestal y tendientes a propiciar el distanciamiento social, con la continuación en la prestación de servicios esenciales.

3. Posteriormente, el Presidente de la República expidió el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, *“por medio del cual dictó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*, con expreso señalamiento de que las disposiciones que para el manejo del orden público que expedieran 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 que diera.

4. Mediante el Decreto 420 de 18 de marzo 2020, el Presidente de la República impartió instrucciones a los alcaldes y gobernadores, para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

5. El 20 de marzo de 2020, la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. expidió el Decreto 090, 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.

El decreto se fundamentó en el ejercicio de la autoridad de policía para el mantenimiento del orden público, en la aplicación de acciones transitorias de policía en caso de declaratoria de calamidad pública, en la declaratoria de estado de excepción a nivel nacional del Presidente de la República y en las instrucciones dadas por aquél a los alcaldes y gobernadores, y respecto de estas últimas aclaró que eran concordantes con las medidas decretadas; además, señaló que la decisión había sido coordinada con el Gobierno Nacional, a través de su previa remisión al Ministerio de Interior, de acuerdo con los imperativos de los Decretos 417, 418 y 420 de 2020.

En términos generales, las medidas adoptadas fueron:

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

**6.** El 22 de marzo de 2020, la Alcaldesa Mayor de Bogotá expidió el Decreto 091, mediante el cual modificó el Decreto 090 de marzo de 2020, en cuanto extendió en el tiempo las medidas decretadas, y adicionó dicha norma, al incluir unas excepciones a la restricción de la libre circulación. De igual modo, dispuso restringir y regular el ingreso de vehículos y personas a la ciudad, los días 23 y 24 de marzo de 2020.

**7.** 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.

**8.** 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.

**9.** 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.

**10.** 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.

**11.** Mediante el Decreto 106 de 08 de abril de 2020 expedido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., se dispuso dar continuidad al aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas de Bogotá D.C. a partir de las cero horas del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

**12.** 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 hogaño, y ajustaba de manera detallada los parámetros de dicho aislamiento mediante las siguientes decisiones:

1) La continuidad del aislamiento preventivo.

2) Las excepciones para la circulación de personas y de vehículos.

3) Las prohibiciones durante la vigencia de la medida de aislamiento preventivo.

**13.** El 26 de abril de 2020 la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., expidió el Decreto No. 121, mediante el cual se establecieron medidas transitorias con el fin de garantizar la prestación del servicio público de transporte, la movilidad en la ciudad de Bogotá D.C., y el cumplimiento de protocolos de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, durante el estado de calamidad pública declarado en el distrito capital y se tomaron otras disposiciones.

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

1) 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.

2) 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.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. De la acumulación del proceso de control inmediato de legalidad del Decreto 106 de 2020.**

En sesión de Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, realizada el 30 de marzo de 2020, y con el objeto de hacer eficaz el ejercicio de la función judicial, principio que gobierna nuestra actuación, se adoptaron los lineamientos a seguir para el reparto y conocimiento del control inmediato de legalidad de los actos a que se refiere el artículo 136 del CPACA, y allí se determinó que los actos administrativos que modifiquen, aclaren o revoquen alguna de las medidas

adoptadas en uno anterior, serían asumidos por el Magistrado a quien correspondió el acto primigenio.

En ese orden, si bien el Decreto 106 de 2020 expedido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., desde la óptica formal no modificó el Decreto 90 o 91 de 2020; materialmente sí se considera como una adición de aquellos, pues contiene 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, y por lo tanto éstas se encontrarían ligadas a las medidas decretadas en el acto principal y serían consecuencia de la extensión de su periodo de aplicación.

De otra parte, el artículo 136 del C.P.A.C.A. dispone lo siguiente:

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

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

En similar sentido, el artículo 151 en su numeral 14, prevé lo siguiente:

*“Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

*(...)*

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

En consecuencia, hay lugar a acumular el proceso radicado 2020 – 00842, a los radicados 2020-00230 y 2020-00231, y avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 106 de 2020 expedido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá.

## **2.2. De la solicitud de acumulación del proceso de control inmediato de legalidad del Decreto 92 de 2020.**

En cuanto al Decreto 92 de 2020, sea lo primero destacar que fue remitido al Tribunal y su conocimiento por reparto correspondió al H.M. Rodrigo Mazabel Pinzón.

Este Despacho considera improcedente avocar su conocimiento y acumular el proceso a los presentes radicados, pues se observa que el despacho del Magistrado Mazabel Pinzón, mediante auto del 31 de marzo de 2020, dispuso no avocar el conocimiento del Decreto 92 de 2020 proferido por la Alcaldesa de Bogotá D.C., para efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011. La mencionada providencia se encuentra publicada en la página de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el enlace <https://secretariajuridica.gov.co/sites/default/files/actos-administrativos/AUTO%20CONTROL%20LEGALIDAD%20N%C2%B02020-232.pdf>

Al haberse excluido de control inmediato de legalidad, no es procedente reabrir por esta misma vía el conocimiento del aludido Decreto, alterando, modificando o dejando sin valor lo ya decidido por el Magistrado ponente.

## **2.3 De la solicitud de acumulación del proceso de control inmediato de legalidad del Decreto 121 de 2020.**

Como se expuso en el numeral 2.1. de esta providencia, los actos administrativos que modifiquen, aclaren o revoquen alguna de las medidas adoptadas en uno anterior, serían asumidos por el Magistrado a quien correspondió el acto primigenio.

No obstante, el Despacho advierte que el Decreto 121 de 2020 expedido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., es una norma cuyo contenido no consiste en modificar, aclarar o revocar los Decretos 90, 91 o 106 de 2020, sino que reguló mayoritariamente situaciones nuevas, que no estaban reguladas en los anteriores Decretos mencionados y que se presentarían con posterioridad al 27 de abril de 2020, tales como:

1. Plan de movilidad segura, protocolos de bioseguridad, vigilancia, control y sanciones para las empresas de los sectores económicos incluidos en las excepciones a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, como las empresas del sector de la construcción y manufacturero.

2. Circulación de vehículos de mensajería, de domicilios, de servicio particular y de transporte público de carga.
3. Suspensión de términos en el pago de obligaciones no tributarias.
4. Actividad física individual al aire libre.
5. Suspensión de términos procesales de las actuaciones administrativas, sancionatorias y disciplinarias.

Se reitera que la regulación de las situaciones anteriormente descritas en el Decreto 121 de 2020, aplicaría a partir del 27 de abril de 2020, esto es, mayoritariamente para situaciones nuevas o cuya vigencia no estaba regulada por los Decretos 90, 91 y 106 de 2020.

Así las cosas, no hay lugar a acumular por parte de este Despacho el conocimiento del Decreto 121 de 2020, por cuanto no modificó, aclaró o revocó los Decretos 90, 91, o 106 de 2020.

No obstante, no se advierte con la última acta general unificada de reparto de decretos de la Secretaría General del Tribunal, que el Decreto 121 de 2020 hubiera sido repartido a algún Despacho de esta Corporación; por lo tanto, en virtud del inciso 2º del artículo 136 del CPACA, se ordenará a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. para que remita al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en caso de no haberlo hecho, la copia del Decreto 121 de 2020, a efectos de que sea repartido entre los Magistrados de la Corporación, y se estudie la procedencia del control inmediato de legalidad.

***“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.***

*(...)*

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

**2.4. De la solicitud de medidas cautelares de urgencia.**

Sobre los requisitos de las medidas cautelares, y las medidas cautelares de urgencia, los artículos 231 y 234 del CPACA, establecen:

**“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

**4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:**

**a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o**

**b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios**

(...)

**ARTÍCULO 234. MEDIDAS CAUTELARES DE URGENCIA.** Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete.” (Subrayas y negrillas del Despacho).

En primer lugar, el Despacho considera que ante la premura y celeridad de las etapas y términos del proceso de control inmediato de legalidad, establecido en el



artículo 185 del CPACA, el decreto de medidas cautelares resultaría ser procedente únicamente de manera excepcional, previo un estricto examen de los requisitos estipulados en el artículo 231 del CPACA, *supra*.

En ese orden, el Despacho encuentra que en el presente asunto, al encontrarse acumulados los procesos de control inmediato de legalidad de los Decretos 90, 91 y 106 de 2020, en los cuales los efectos de las medidas allí dispuestas tenían una vigencia máxima hasta el 27 de abril de 2020, al momento de radicarse la solicitud de las medidas cautelares de urgencia, esto es, 03 de mayo de 2020, las medidas de aislamiento preventivo obligatorio no se encontraban vigentes. En esa secuencia, la intención suspensiva y preventiva de la solicitud de medidas cautelares carecería de objeto.

De igual forma, la solicitud de medidas cautelares tampoco cumpliría con los requisitos del numeral 4º del artículo 231 del CPACA, toda vez que a la fecha de la solicitud, no se evitaría la causación de un perjuicio irremediable, pues se itera, 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.

Por lo anterior, el Despacho negará por improcedente la solicitud de medidas cautelares en el presente asunto.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECRETAR** la acumulación del proceso Rad. No. 25000 – 23 – 15 – 000 - **2020 - 00842** – 00 al Radicado No. 25000 – 23 – 15 – 000 - **2020 - 00230**– 00, iniciados con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad de los Decretos 106 y 090 de 2020, expedidos por la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C.

**SEGUNDO: AVOCAR** conocimiento en única instancia del Decreto 106 de 2020, proferido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad del que trata el artículo 136 del C.P.A.C.A., a través del trámite previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A.

**TERCERO: NO AVOCAR** por **IMPROCEDENTE**, ni acumular a este proceso, el conocimiento en única instancia del Decreto 092 de 2020, proferido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto.

**CUARTO: NO AVOCAR** el conocimiento en única instancia del Decreto 121 de 2020, proferido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto.

**QUINTO: NEGAR** la acumulación del proceso de control inmediato de legalidad del Decreto 121 de 2020, proferido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto.

**SEXTO: ORDENAR** a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., para que **REMITA** al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en caso de no haberlo hecho, la copia del Decreto 121 de 2020, a efectos de que sea repartido entre los Magistrados de la Corporación, y se estudie la procedencia del control inmediato de legalidad.

La copia del Decreto 121 de 2020 deberá enviarse al correo electrónico de la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca [scregtadmuncun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:scregtadmuncun@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**SÉPTIMO: NOTIFICAR** esta providencia a la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., a través de los medios virtuales a disposición de la Secretaría de la Sección, de acuerdo con lo señalado en el artículo 186 del C.P.A.C.A., para que en el término de diez (10) días, se pronuncie sobre la legalidad del Decreto 106 de 2020, sometido a control, aporte los antecedentes administrativos de dichos actos y las pruebas que pretenda hacer valer.

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

**NOVENO: FIJAR** un aviso, por Secretaría de la Sección, en la página web de la rama judicial, que informe a la comunidad general sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del Decreto 106 de 2020, expedido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C.

**DÉCIMO: ORDENAR** a la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. o, a quien ella delegue, publicar este proveído a través de la página web oficial de la Alcaldía, con el fin de que los interesados tengan conocimiento de la iniciación del trámite de control inmediato de legalidad sobre el Decreto 106 de 2020.

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

**DÉCIMO SEGUNDO:** Las comunicaciones de los intervinientes y los documentos que se aporten al trámite del control inmediato de legalidad del Decreto 106 de 2020, deberán enviarse al correo electrónico de la Secretaría de la Sección Tercera [scs03sb02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:scs03sb02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co), o al correo electrónico del Despacho [s03des07tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s03des07tadmincdm@notificacionesrj.gov.co).

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

**NOTIFIQUESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FERNANDO IREGUI CAMELO**  
Magistrado