

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN “D”

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de abril de dos mil veinte (2020)

Expediente:	25000-23-15-000-2020-00966-00
Autoridad Expedidora:	Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá
Medio de Control:	Control Inmediato de Legalidad

Se encuentra al Despacho el oficio No. 20201800152591 del 21 de abril de 2020, a través del cual el Director Jurídico de la Secretaría de Gobierno Distrital remite los actos administrativos expedidos con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Así las cosas, a este Despacho le correspondió por reparto el conocimiento de la Resolución No. 0433 del 6 de abril de 2020, *“Por la cual se prioriza el conocimiento de la objeción de los comparendos de Policía impuestos durante el periodo de emergencia por la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en las inspecciones de Atención Prioritaria 7,9, 10, 14 y 15 y las Inspecciones CTP, y se asignan canales virtuales para radicación de objeciones y recursos de apelación”*, expedida por la Secretario Distrital de Gobierno de Bogotá.

CONSIDERACIONES

1. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del virus COVID-19 como una pandemia, por el alto grado de propagación y trasmisión.

Con el fin de asegurar la no propagación del virus COVID-19 en el Estado colombiano, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, a través de la cual adopta medidas sanitarias y de cuarentena para las personas que llegaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España. Asimismo, mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del COVID-19 y adoptó medidas para prevenir y controlar la propagación del virus.

A pesar de las medidas adoptadas, el 17 de marzo del año en curso se reportó setenta y cinco (75) casos de personas contagiadas de COVID-19, lo cual conllevó al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia Económica,

Social y Ecológica de que trata el artículo 215 de la Constitución Política, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

2. Ahora bien, se recuerda que durante el estado de excepción el Presidente de la República queda habilitado para dictar decretos con fuerza de ley, “*mediante los cuales se adoptan medidas dirigidas a conjurar la situación excepcional*”¹. En este punto, es menester precisar que existen dos clases de Decretos Legislativos, a saber: (i) el que declara el estado de excepción y (ii) los que expide el Presidente de la República con fundamento en las facultades excepcionales para legislar otorgadas por la declaración de la situación de emergencia. Así lo determinó la Corte Constitucional en la sentencia C-802 de 2002, al momento de realizar el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1837 de 11 de agosto de 2002 “*Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior*”, en los siguientes términos:

“En suma, debe concluir la Corte que la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: Los declarativos del estado de conmoción, con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales”.

3. Así las cosas, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, dispuso el control inmediato de legalidad, para las medidas de carácter general que se adopten en el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción, en los siguientes términos:

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

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

Del canon transcrito se desprenden tres (3) requisitos para que los actos administrativos sean susceptibles del control inmediato de legalidad, los cuales el Consejo de Estado los ha clasificado en tres (3) factores², a saber: (i) **factor**

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 2009, magistrados ponentes Dr. Humberto Antonio Sierra Porto y Dra. Clara Elena Reales Gutiérrez.

² Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 4, auto del 31 de marzo de 2020, Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00950-00, C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

subjetivo de autoría que, para la competencia del Tribunal Administrativo, debe ser una entidad territorial; (ii) **factor de objeto**, que sean actos administrativos de carácter general y (iii) **factor de motivación o causa**, que se dicten en ejercicio de la función administrativa y se expidan en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

3.1. El artículo 286 de la Constitución Política establece cuáles son las entidades territoriales en Colombia, en los siguientes términos:

“ARTICULO 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

En el *sub judice*, se advierte que la Resolución No. 0433 del 6 de abril de 2020 fue expedida por la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, que es un organismo del Sector Central del Distrito³ con autonomía administrativa y financiera.

3.2. Frente al factor de objeto, es menester recordar que los actos administrativos pueden ser de carácter general o, de carácter particular y concreto. El H. Consejo de Estado los ha diferenciado teniendo en cuenta la indeterminación de los sujetos afectados por la decisión administrativa, en los siguientes términos:

“La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: ‘Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman”⁴.

³ Decreto 1421 de 1993 “*Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá*”. **Artículo 53.- Gobierno y Administración Distritales.** El Alcalde Mayor, los secretarios de despacho y los jefes de departamento administrativo, y en cada caso particular el alcalde y el secretario o jefe de departamento correspondiente, constituyen el Gobierno Distrital.

(...).
⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente: 2003-00360-01(3875-03), C.P. Alfonso Vargas Rincón.

En este sentido, la Resolución No. 0433 del 6 de abril de 2020, expedida por el Secretario Distrital de Gobierno de Bogotá, adopta una medida de carácter general, impersonal o abstracta, por cuanto va encaminada a priorizar los procesos iniciados por la objeción de comparendos de policía impuestos durante el periodo de emergencia por el virus COVID-19⁵.

3.3. En relación con el factor de motivación o causa, se advierte que este comprende dos elementos: (i) que se ejerza en ejercicio de la función administrativa y (ii) la medida se adopte en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción.

Así, es importante recordar que la función administrativa no se enmarca dentro de una concepción orgánica, es decir, su naturaleza no depende de la entidad que produce la manifestación de la voluntad, sino de la materia que se desarrolla.

En este orden, el artículo 209 de la Constitución Política hace referencia a la función administrativa, en los siguientes términos:

“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

El Consejo de Estado al estudiar los requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad sobre los decretos nacionales que se expidan en desarrollo de la función administrativa, enfatizó que esta va dirigida al cumplimiento de los fines del Estado, dentro de las que se puede identificar la función de policía, a saber:

*“En consecuencia, de la amplia gama de actividad que se manifiesta en la administración pública, **podemos identificar la que corresponde a la actividad administrativa, que por su complejidad la componen una diversidad de contenidos: la prestación de servicios públicos, las actividades***

⁵ Se precisa que el Despacho no desconoce la jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con el control inmediato de legalidad sobre los actos internos de la administración, a través de los cuales se adoptan medidas de carácter general, toda vez que son el instrumento para asegurar la coherencia de la actividad administrativa del Estado. En este orden, al ser parte del objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa la preservación del orden público (artículo 103 de la Ley 1437 de 2011) y no circunscribirse solo a las controversias generadas por “actos administrativos”, sino por cualquier “acto” sujeto al derecho administrativo (artículo 104 ibidem), los actos internos de la administración también pueden ser sometidos al control inmediato de legalidad. Jurisprudencia recordada en el auto del 15 de abril de 2020, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Radicación No. 11001-03-15-000-2020-01006-00, C.P. William Hernández Gómez.

*de fomento, las funciones de policía, las labores de inspección control y vigilancia, la ejecución de las obras públicas, que en últimas corresponde a los cometidos estatales*⁶. (Se resalta).

La Corte Constitucional ha definido la función de policía, ejercida a nivel nacional por el Presidente de la República (artículo 189.4 Superior) y a nivel territorial por los gobernadores (artículo 303 ibidem) y alcaldes (artículo 315.2 ibidem), como “*la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por éste... El poder de policía entendido como competencia jurídica asignada y no como potestad política discrecional (arts. 1º y 3º del Código), es la facultad de hacer la ley policiva, de dictar reglamentos de policía, de expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano, que tienen que ver con el orden público y con la libertad*”⁷.

De la lectura de la Resolución No. 0433 del 6 de abril de 2020, se colige que en ocasión a la pandemia del COVID-19, en ejercicio de la facultad que tiene el Despacho de la Secretaría Distrital de Gobierno de establecer políticas públicas para la aplicación de las normas de policía que competan a la Secretaría Distrital de Gobierno⁸ y la función de “coordinar la priorización y articulación de la intervención del ejercicio policivo de las Inspecciones de Policía que integran el factor Distrital”⁹; el Secretario Distrital de Gobierno adoptó las medidas tecnológicas para priorizar el conocimiento de la objeción de comparendos de policía impuestos durante el periodo de emergencia por el virus COVID-19.

Ahora bien, frente al segundo de los elementos que integran el factor de motivación, este es, si la medida adoptada fue **en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción**, el Despacho advierte que este requisito **no se configura**.

En primer lugar, es necesario traer a colación el auto del treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020), proferido por el Consejero de Estado, doctor Oswaldo Giraldo López¹⁰, en el cual se aclara que los decretos legislativos referidos en el artículo 136 del CPACA son los que expide el Gobierno al amparo del decreto que declara el estado de excepción sin comprender a este último, en los siguientes términos:

*“Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional **al amparo del***

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 2 de abril de 2020, Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00975-00. C.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-024 del 27 de enero de 1994.

⁸ Decreto 411 del 30 de septiembre de 2016, “*Por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno*”.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de marzo de 2020, Radicación No. 11001 0315 000 2020 00958 000, C.P. Oswaldo Giraldo López.

decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales”. (Negrillas originales).

En este orden, cierto es que la Resolución *sub judice* se expidió en vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual el Presidente de la República declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, toda vez que esta fue emitida el 6 de abril de 2020. Sin embargo, de la lectura de las consideraciones que motivan la expedición de la Resolución No. 0433 del 6 de abril de 2020, se advierte que este acto interno de la administración no se emite en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción, a través de los cuales se imparten las instrucciones a los gobernadores y alcaldes para hacer frente a la emergencia sanitaria.

En el presente caso, se tiene que la Resolución No. 0433 del 6 de abril de 2020, proferido por el Secretario Distrital de Gobierno de Bogotá, se expidió en desarrollo de los Decreto Distritales expedidos por la Alcaldesa de Bogotá, D. C., específicamente, del Decreto No. 093 del 25 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020”*, el cual en su parte motiva, si bien hace referencia al Decreto 417 de 2020, lo cierto es que se fundamenta en las atribuciones de los alcaldes dispuestas en el artículo 315 de la Constitución Política, en los artículos 198, 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Así las cosas, al no cumplir con uno de los requisitos formales que establece el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, para ejercer el control inmediato de legalidad sobre el acto *sub judice*, no es posible avocar su conocimiento.

Por lo antes expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO.- NO AVOCAR conocimiento, para ejercer el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 0433 del 6 de abril de 2020, *“Por la cual se prioriza el conocimiento de la objeción de los comparendos de Policía impuestos durante el periodo de emergencia por la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en las inspecciones de Atención Prioritaria 7,9, 10, 14 y 15 y las Inspecciones CTP, y se asignan canales virtuales para radicación de objeciones y recursos de apelación”*,

expedida por el Secretario Distrital de Gobierno de Bogotá, por lo expuesto en la parte motiva de este auto.

SEGUNDO.- NOTIFICAR esta providencia, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de esta Corporación, al Secretario Distrital de Gobierno de Bogotá, al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Agente del Ministerio Público, atendiendo lo previsto en el artículo 186 del C.P.A.C.A.

TERCERO.- En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Cerveleón Padilla Linares', is enclosed within a large, loopy oval scribble.

CERVELEÓN PADILLA LINARES
Magistrado