

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Magistrado Ponente: FERNANDO IREGUI CAMELO

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020)

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS

Radicado:	25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 02593 – 00
Acto sujeto a control	RESOLUCIÓN 64 ALCALDÍA LOCAL DE SANTA FE
Autoridad que lo emitió	ALCALDE DE LA LOCALIDAD DE SANTA FE

Asunto: No avoca conocimiento de control de legalidad.

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la procedencia de avocar el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151 (numeral 14) y 185 del C.P.A.C.A., respecto de la Resolución 64 del 15 de agosto de 2020, expedida por el Alcalde de la Localidad de Santafé (Bogotá, Distrito Capital), con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. **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, Social y Ecológica 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 en todo el territorio nacional. De este modo, adoptó medidas en materia presupuestal y tendientes a propiciar el distanciamiento social, con la continuación de la prestación de servicios esenciales.

2. **El 06 de mayo de 2020**, el Presidente de la República expidió el Decreto 637, por medio del cual se declaró nuevamente el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional, en razón a la insuficiencia de atribuciones ordinarias y extraordinarias dispuestas en el Decreto 417 de 2020, con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica, social y de salud generada por la pandemia del COVID-19; y a la necesidad de adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitieran conjurar los efectos de la crisis en la que está sumida la totalidad del territorio nacional.

3. Mediante Resolución 064 del 15 de agosto de 2020 el Alcalde de la Localidad de Santa Fe de la Ciudad de Bogotá D.C., dispuso:
 1. Limitar totalmente la libre circulación de vehículos y personas en la localidad de Santa Fe, restringiendo la salida de sus residentes a cualquier otra localidad a partir de las cero horas del 16 de agosto de 2020 hasta las cero horas del 31 de agosto de 2020, conforme lo dispone el Decreto Distrital 186 del 15 de agosto del 2020.
 2. Establecer las excepciones a la libre circulación en la localidad de Santa Fe.
 3. Prohibir el expendio de bebidas embriagantes en la localidad de Santa Fe durante los fines de semana en los que se decretó la cuarentena estricta conforme lo dispuso el Decreto Distrital 186 del 15 de agosto de 2020.
 4. Suspender los términos procesales de las actuaciones administrativas, sancionatorias, disciplinarias, adelantadas por la localidad a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de agosto de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 31 de agosto de 2020, conforme lo dispone el Decreto Distrital 186 del 15 de agosto del 2020, fechas en las que no correrán los términos para todos los efectos de ley, conforme lo determina el artículo 3º (sic) del Decreto Distrital 186 del 15 de agosto del 2020.
 5. Suspender la atención a la ciudadanía, y habilitar el correo: cdi.santafe@gobiernobogota.gov.co.
 6. Estableció que, no obstante, los funcionarios y contratistas de la Alcaldía Local de Santa Fe, así como los Inspectores de Policía de la misma localidad, podrán atender denuncias, peticiones, consultas y realizar otras actuaciones

e impulsos dentro de los términos de suspensión anteriormente señalados, desde sus hogares, bajo la orientación de los respectivos superiores, y a través de los medios electrónicos dispuestos para tal fin.

II. CONSIDERACIONES

El Despacho pone de presente que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136 del C.P.A.C.A., en concordancia con el artículo 20¹ de la Ley 137 de 1994, el control inmediato tiene como objeto examinar la legalidad de los actos administrativos de carácter general, dictados por autoridades territoriales, en ejercicio de función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción (arts. 212, 213 y 215 de la C.P.).

La relación entre el acto general y el estado de excepción es determinante para la procedencia del mecanismo de control, debido a que el examen de legalidad implica la confrontación entre la regulación que contiene y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado excepcional, así como los Decretos con carácter legislativo expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de ésta.

De este modo, la liberalidad en materia regulatoria que genera la circunstancia no habitual y extraordinaria del estado de excepción, amerita la contención por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esto es, limitar el ejercicio del poder normativo de las autoridades administrativas y evitar la aplicación de normas ilegales, en guarda de los principios, garantías y derechos constitucionales.

En ese orden, de conformidad con el artículo 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994, tres son los presupuestos que determinan la competencia del juez administrativo para asumir el control de legalidad de los actos proferidos en estados de excepción:

- 1) Las medidas sometidas a control son aquellas dictadas “durante los estados de excepción”.

¹ **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.

- 2) Las medidas han de ser aquellas dictadas “como desarrollo” de los decretos legislativos.
- 3) Se debe tratar de medidas de carácter general dictadas en ejercicio de su función administrativa por las autoridades competentes.

En esa secuencia, por oposición, las medidas que fueron dictadas con anterioridad o con posterioridad a la vigencia del estado de excepción, o que no correspondan al desarrollo de decretos legislativos, o que no sean de carácter general, no son en principio susceptibles de control por vía del mecanismo de que trata el artículo 20, reseñado.

III. CASO CONCRETO

III.1. Temporalidad de la Resolución 064 de 2020 de la Localidad de Santa Fe

En cuanto al factor temporal de la Resolución 064 de 2020, se advierte que fue expedida el 15 de agosto de 2020, esto es, cuando las declaratorias de estado de excepción dispuestas por el Presidente de la República el 17 de marzo de 2020 y el 06 de mayo de 2020, ya habían perdido vigencia, por lo que entonces, por este factor, no se trataría de un acto expedido “durante”, esto es, en el período de tiempo en que estuvieron vigentes dichos estados de excepción.

Lo anterior, en razón a que la declaratoria de estado de excepción del Decreto 637 de 2020, por el término de 30 días, comprendía desde el 06 de mayo al 06 de junio de 2020.

III.2. Desarrollo de Decretos Legislativos proferidos durante el estado de excepción.

La Resolución 064 de la Localidad de Santa Fe, tuvo como fundamento o enunció las siguientes normas constitucionales, legales y reglamentarias:

- Decreto Distrital 087 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, declaró la calamidad pública en la ciudad.
- Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

- Decretos 090, 091, 092, 093 y 106 de 2020, por medio de los cuales la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. adoptó medidas transitorias para garantizar el orden público.
- Decretos 126 y 128 de 2020, por medio de los cuales se establecieron medidas transitorias y complementarias para el manejo de los riesgos derivados de la pandemia por COVID-19 en el Distrito Capital, y se ordenó la suspensión de los términos procesales de las actuaciones administrativas, sancionatorias y disciplinarias que adelantan los organismos del sector central y locales, desde el 25 de mayo de 2020 hasta el 01 de junio de 2020.
- Decretos Distritales 131, 143 y 162 de 2020, por medio de los cuales se impartieron lineamientos para dar continuidad a la ejecución de la medida de aislamiento obligatorio en Bogotá D.C.
- Decretos 457 y 531 de 2020, mediante los cuales el Gobierno Nacional impartió órdenes e instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19.
- Decreto 636 del 06 de mayo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, *“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”* y se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a partir de las cero horas del 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas del 25 de mayo de 2020.
- Decretos 689, 749, 878, 990 y 1076 de 2020, proferidos por el Gobierno Nacional, mediante los cuales se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, y se prorrogó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas del 01 de agosto de 2020 hasta las cero horas del 01 de septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.
- Decreto Distrital 169 de 2020, *“Por medio del cual se imparten órdenes para dar cumplimiento a la medida de aislamiento preventivo obligatorio y se adoptan medidas transitorias de policía para garantizar el orden público en las diferentes localidades del Distrito Capital.”*

- Decreto Distrital 186 de 2020 *“Por medio del cual se adoptan medidas transitorias de policía para garantizar el orden público en diferentes localidades del Distrito Capital y se toman otras determinaciones”*, especialmente el artículo 4º, el cual establece que las entidades que componen la Administración Distrital, tanto del sector central, descentralizado y de las localidades deberán dentro de la órbita de sus competencias, adoptar las medidas necesarias de tipo individual, colectivo y poblacional en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus COVID-19, que coadyuven en la superación de la situación epidemiológica que afecta las zonas descritas en el referido decreto.

Visto lo anterior, el Despacho advierte, en primer lugar, que la Resolución 064 de la Localidad de Santa Fe, no invocó ningún Decreto Legislativo expedido durante las declaratorias de estado de excepción de los Decretos 417 y 637 de 2020.

Hagamos un breve recuento descriptivo de los decretos invocados, sus temas y fundamentos respectivos:

- a) Decreto 457 del 22 de marzo de 2020: expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades 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 general, contempla medidas de aislamiento preventivo obligatorio, consagra las excepciones no sujetas al confinamiento, contempla la suspensión del transporte doméstico por vía aérea, la prohibición de bebidas embriagantes en lugares públicos o abiertos al público, y deberes de garantía para la prestación de los servicios a cargo del personal médico y sanitario.
- b) Decreto 531 del 8 de abril de 2020: igual que en el caso anterior, proferido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades le confieren las mismas normas precitadas. Reitera las medidas del decreto precedentes.
- c) Decreto 636 del 6 de mayo de 2020: básicamente reitera lo dispuesto en los decretos nacionales precedentes, con similares fundamentos.
- d) Decreto 689 del 22 de mayo de 2020: se limita a prorrogar la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020.
- e) Decreto 749 del 28 de mayo de 2020: Los fundamentos de este decreto ordinario son las mismas de los casos anteriores, así como las medidas que adopta, con algunas variaciones. Entre sus novedades, se

encuentra el establecimiento de medidas especiales para municipios sin afectación por el Coronavirus COVID-19, una relación expresa de medidas no permitidas (artículo 5), la autorización para privilegiar el teletrabajo y el trabajo en casa para entidades del sector público y empresas del sector privado, y el cierre temporal de fronteras con países limítrofes.

f) Decreto 878 del 25 de junio de 2020: enuncia los mismos fundamentos normativos de los decretos precedentes y prorroga la vigencia del Decreto 749, aunque introduce algunas modificaciones en cuanto prevé la posibilidad de abrir centros gastronómicos y permitir eventos religiosos, con las condiciones y restricciones que sus normas prevén.

g) Decreto 990 del 9 de julio de 2020: Es de la misma naturaleza y alcance de los anteriores. Sin embargo, adiciona algunas normas especiales para las categorías denominadas como municipios con moderada afectación y municipios con alta afectación por el Coronavirus COVID.-19.

h) Decreto 1076 del 28 de julio de 2020: Igualmente, es de naturaleza administrativa ordinaria, reitera las medidas del Decreto 990, con las variaciones que se han ido introduciendo en cada decreto y, finalmente deroga el mismo.

Como se puede apreciar, se trata de decretos ordinarios dictados en ejercicio de facultades ordinarias de policía y de índole administrativa que no desarrollan ninguno de los decretos legislativos dictados al amparo de los estados de emergencia económica, social y ecológica. Todos ellos se refieren, con algunas variantes, al aislamiento preventivo obligatorio, las excepciones respectivas, la suspensión del transporte doméstico de pasajeros por vía aérea, la prohibición de expendio y consumo de bebidas embriagantes en lugares públicos o abiertos al público, entre otras.

Por su lado, las medidas dispuestas en la Resolución 064 de 2020 se pueden contener en dos grupos:

1. Limitación de la circulación de personas y vehículos, sus excepciones y la prohibición de bebidas embriagantes.
2. Suspensión de términos procesales de las actuaciones administrativas, la suspensión de la atención presencial de la ciudadanía, y la habilitación de un correo electrónico para la atención al público.

En cuanto al primer grupo de medidas, el Despacho considera que para su adopción, no se requería una facultad extraordinaria contenida en un Decreto Legislativo, sino que están autorizadas y fundamentadas en el artículo 315 de la Constitución Política, en la Ley 136 de 1994, en la Ley 1801 de 2016, y en la Ley estatutaria 1751 de 2015, normas que otorgan facultades ordinarias a las autoridades para la conservación del orden público, la dirección de la administración y la gestión para garantizar el derecho a la salud de los habitantes.

En relación con el segundo grupo de medidas, el Despacho encuentra que la Resolución 064 las fundamentó en el Decreto Distrital 186 de 2020, por lo que se colige entonces que tampoco tienen fundamento en un Decreto Legislativo expedido por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción declarado con ocasión de la pandemia de COVID-19.

De otro lado, la suspensión de términos en trámites administrativos tampoco es una medida que requiera de una facultad extraordinaria otorgada durante los estados de excepción, sino que consiste en una facultad ordinaria consagrada en la Ley 1801 de 2016. En este mismo sentido, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con auto del 01 de junio de 2020 dentro del radicado 2020-02089, con ponencia de la Magistrada Carmen Amparo Ponce Delgado, respecto de la no procedencia del control inmediato de legalidad del Decreto Distrital 128 de 2020, por medio del cual se dispuso la suspensión de términos administrativos, señaló:

“De manera que, el Decreto 128 de 24 de mayo de 2020 emanado de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., a través del cual se establecieron medidas para la reactivación económica, el registro de bicicletas y suspensión de términos en procesos disciplinarios dentro del Distrito Capital no fue producto, ni en desarrollo del acto legislativo que declaró el estado de emergencia en el territorio nacional, pues este se expidió como medida de prevención y mitigación del riesgo de contagio del COVID-19.”

3.3. En consecuencia, al no haberse expedido la Resolución 064 de 2020 durante la vigencia de un estado de excepción, ni haberse desarrollado algún decreto legislativo proferido durante un estado de excepción, no se avocará el conocimiento del control inmediato de legalidad en el presente asunto, 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.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 136 del CPACA, de la Resolución 064 de 2020 expedida por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe de la Ciudad de Bogotá D.C., de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta providencia, a través de los medios virtuales a disposición de la Secretaría de la Sección, al Alcalde de la Localidad de Santa Fe de la Ciudad de Bogotá D.C., y al Procurador Judicial II No.132, delegado para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sub Sección "C", de acuerdo con lo señalado en el artículo 186 del C.P.A.C.A.

TERCERO: Una vez quede en firme esta providencia, proceder al archivo del expediente, previas las constancias de rigor.

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado

DRD