



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Magistrado ponente: **ISRAEL SOLER PEDROZA**

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

**AUTORIDAD:** PERSONERÍA DE BOGOTÁ  
**RADICACIÓN:** 25000-23-15-000-2020-01302-00  
**OBJETO DE CONTROL:** Resolución 374 del 23 de marzo de 2020

**TEMA:** Control inmediato de legalidad. Resolución estado emergencia. **Medidas de orden público. Improcedente.**

**I. ASUNTO**

Procede la Sala a **ejercer el control inmediato de legalidad** de la **Resolución 374 del 23 de marzo de 2020**, expedida por la Personera (E) de Bogotá D.C.

**II. CONTENIDO DEL ACTO OBJETO DE CONTROL**

**“RESOLUCIÓN 374 DE 2020**

**(Marzo 23)**

***Por medio de la cual se da cumplimiento a las medidas establecidas en el Decreto 457 de 2020 y los Decretos Distritales 090 y 091 de 2020***

**LA PERSONERA DE BOGOTÁ D.C. (E)**

***En uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales y en especial de las conferidas en el Decreto Ley 1421 de 1993, el Acuerdo 34 de 1993, modificado por los Acuerdos 514 de 2012, y 755 de 2019 y***

**CONSIDERANDO:**

*Que el Decreto Ley 1421 de 1993, en su artículo 104 otorgó a la Personería de Bogotá D.C., autonomía administrativa para dictar los actos necesarios para el normal funcionamiento de la Entidad.*

*Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.*

*Que igualmente el artículo 49 de la Constitución Política preceptúa que: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".*

*Que así mismo, en su artículo 209 establece que, "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración defunciones".*

*Que el Parágrafo 1 del Artículo 2.8.8.1.4.3 Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece que: "...Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada".*

*Que la Ley 1523 de 2012, establece los principios generales que orientan la gestión de riesgo, entre los que 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 pública 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 el principio de solidaridad social 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 31 de diciembre de 2019, las autoridades chinas, reportaron varios casos de un síndrome respiratorio agudo de etiología desconocida, entre personas de ciudad de Wuhan, capital de la provincia de Hubei, sureste de China. El cuadro clínico se presentó con fiebre, disnea y cambios neumónicos, en algunos de los pacientes. El 7 de enero de 2020, las autoridades chinas confirmaron la aparición de una nueva cepa de coronavirus, que afecta al ser humano, denominada COVID- 19.*

*Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMS, emitió la declamatoria de emergencia de Salud Pública de interés Internacional — ESPII, con el fin de coordinar los esfuerzos a nivel mundial, para optimizar la preparación de las regiones que puedan necesitar ayuda.*

*Que el pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) a través de su director general, declaró como pandemia, la infección causada por el nuevo Coronavirus (COVID- 19), instando a los gobiernos de todos los países, sobre la importancia de tomar las medidas sanitarias apropiadas*

*para la prevención y contención del virus, a fin de mitigar el impacto de la pandemia.*

*Que el 06 de marzo de 2020, se confirmó el primer caso de COVID-19 en el Distrito Capital, por lo cual, se hizo necesario realizar acciones de intensificación de vigilancia epidemiológica, con el fin de identificar oportunamente posibles casos del nuevo virus COVID-19, de acuerdo con la definición establecida en las directrices técnicas del Instituto Nacional de Salud.*

*Que frente la presencia de la enfermedad COVID-19 en Colombia, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, implementó medidas preventivas a nivel nacional, para enfrentar el nuevo Coronavirus, en las fases de prevención y contención, en aras de controlar la propagación de la enfermedad; por lo cual mediante las circulares No. 017 del 24 de febrero de 2020 y 018 del 10 de marzo de 2020, se adoptaron acciones sanitarias, para la prevención y contención del virus COVID-19, aplicables principalmente a los ambientes laborales; ordenándoles a los organismos y entidades del sector público y privado, de acuerdo con las funciones que cumplen y de la naturaleza de la actividad productiva que desarrollan, en el marco de los Sistemas de Gestión de Salud y Seguridad en el Trabajo, diseñar medidas específicas y redoblar los esfuerzos en esta nueva fase de contención del COVID-19 y ejecutar las acciones allí definidas.*

*Que la Personería de Bogotá expidió la circular 03 del 10 de marzo de 2020, mediante la cual se autorizó la suspensión de actos masivos programados en la entidad, con el fin de garantizar la salud e integridad tanto de los (as) funcionarios (as) y contratistas como la de nuestros usuarios, en atención a las directrices impartidas por las autoridades nacionales y distritales para prevenir la propagación del COVID 19.*

*Que en el mismo sentido la Alcaldía Mayor de Bogotá, expidió el Decreto 081 del 11 de marzo de 2020, mediante 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 en su artículo 4. Conmina a la ciudadanía del Distrito Capital para que adopte las medidas allí determinadas, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus (COVID-19).*

*Que la Alcaldía Mayor de Bogotá, expidió la circular 024 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual se establecen lineamientos distritales para la contención del virus COVID-19, en entidades y organismos distritales en el marco Decreto distrital 081 del 11 de marzo de 2020.*

*Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus (COVID-19) y se adoptan medidas para hacer frente al virus; y se establece en el parágrafo del artículo segundo que estas medidas son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicaran sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.*

*Que el Presidente de la República expidió la Directiva No. 02 de 12 de marzo de 2020, mediante la cual se imparten directrices para atender la contingencia generada por COVID-19 y con el propósito de garantizar la prestación del servicio público; así mismo, se invita a todas las entidades territoriales para que dentro de sus competencias, acojan las directrices del citado acto administrativo.*

*Que en cumplimiento de lo dispuesto por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, se hace necesario adoptar e implementar en la que la Personería de Bogotá D.C., en el marco del Sistema de Gestión de Salud y Seguridad en el Trabajo, las acciones sanitarias necesarias para la prevención y contención del virus COVID-19, en aras de controlar la propagación de la enfermedad; de acuerdo con lo dispuesto en las circulares No. 017 del 24 de febrero de 2020 y 018 del 10 de marzo de 2020, Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y Directiva Presidencial No. 02 de 12 de marzo de 2020.*

*Que la Personería de Bogotá D.C., mediante las Resoluciones 353 y 354 adoptó medidas sanitarias y acciones transitorias para la para la prevención y contención del Coronavirus (COVID- 19) y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el virus.*

*Que la Alcaldía Mayor de Bogotá, teniendo en cuenta la situación epidemiológica causada por el CORONARUS (COVID-19), el cual pone en riesgo la salubridad de la población que habita la ciudad de Bogotá D.C., expidió el Decreto 090 de 2020 del 20 marzo de 2020, mediante el cual limitó la libre circulación de las personas en el territorio del Distrito Capital de Bogotá, exceptuando de la medida al Ministerio Público.*

*Que la Alcaldía Mayor de Bogotá, expidió el Decreto 091 de 2020, el cual modificó el artículo 1 del Decreto Distrital 090 de 2020, mediante el cual limitó la libre circulación de las personas en el territorio del Distrito Capital de Bogotá, hasta el 24 de marzo de 2020 a las 23:59, teniendo en cuenta la situación epidemiológica causada por el CORONARUS (COVID-19), el cual pone en riesgo la salubridad de la población que habita la ciudad de Bogotá D.C.*

*Que la Presidencia de la República expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante la cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público; así mismo, se invita a todas las entidades territoriales para que dentro de sus competencias, acojan las directrices del citado acto administrativo.*

*Que, en virtud de lo anterior, los(as) servidores públicos(as) coordinaran con su jefe inmediato, el trabajo en casa a partir del 24 de marzo y hasta el 13 de abril de 2020, conforme lo dispuesto en la Resolución 354 de 2020.*

*En mérito de lo expuesto,*

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Cumplir las medidas establecidas en los Decretos 457, 090 y 091 de 2020, mediante los cuales se limitó la libre circulación de las personas en el territorio nacional y Distrito Capital de Bogotá, D.C., en el entendido de que los (as) servidores públicos(as) coordinaran el trabajo con los jefes inmediatos a través de las plataformas y líneas implementadas para tal efecto.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *La Personería de Bogotá, D. C., no prestará atención al público desde el 24 de marzo de 2020, a partir de las cero horas (00:00 am), hasta las cero horas (00:00 am) del día 13 de abril de 2020, en ninguna de las sedes de la entidad, entiéndanse estas: Sede Principal ubicada en la Carrera 7 #21-24, Sede Centro de Atención a la Comunidad ubicada en la Carrera 43 #25B-17, así como las Personerías Locales y puntos externos como CADES, SUPERCADES y CLAVS.*

**PARÁGRAFO.** *No obstante, los(as) funcionarios(as) que ejercen funciones de Ministerio Público, en los diferentes ejes misionales y personerías locales coordinaran con su jefe inmediato el ejercicio de su actividad en los casos estrictamente necesarios, cuando la garantía de los derechos humanos en el Distrito Capital, así lo exija. Manteniendo siempre el cabal cumplimiento de las medidas de autocuidado, establecidas en la Resolución 354 de 2020, expedida por la Personera de Bogotá (E).*

*Asimismo, el servicio prestado a la ciudadanía a través de la Línea 143, chat en línea a través del portal web, será prestado de manera interrumpida.*

**ARTICULO TERCERO:** *El jefe inmediato dará a conocer, la medida de trabajo en casa, para cada uno de los servidores públicos, y deberá acordar la forma y plazo de entrega de las actividades a desarrollar bajo esta medida excepcional, cuyo control se realizará a través del SINPROC (en los casos que aplique).*

**ARTÍCULO CUARTO:** *Comunicar a la ciudadanía en general el cierre de la entidad, a partir de las cero horas (00:00 am) del 24 de marzo de 2020 y hasta las cero horas (00:00 am) del 13 de abril de 2020.*

**PARÁGRAFO.** *Que es necesario poner de manifiesto que los hechos asociados con el COVID-19 tiene una evolución incierta, por lo que estas directrices serán objeto de eventuales actualizaciones. No sobra precisar que se debe estar atento a los lineamientos institucionales frente al autocuidado que se están publicando en los medios de comunicación al interior de la entidad.*

**ARTÍCULO QUINTO:** *Enviar copia del presente acto administrativo a la Subdirección de Gestión del Talento Humano, a la Subdirección de Desarrollo del Talento Humano y a la Subdirección de Gestión Contractual, para lo de su competencia.*

### **COMUNÍQUESE Y CUMPLASE**

**Dada en Bogotá, D. C., a los 23 días del mes de marzo del año 2020.**

**ROSALBA JAZMÍN CABRALES ROMERO**

**PERSONERA DE BOGOTÁ D.C. (E)”**

**III. INTERVENCIONES.**

- **La Personería de Bogotá**, por conducto de apoderado, considera que el acto bajo estudio **no es susceptible del control inmediato de legalidad**, debido a que i) no contiene medidas de carácter general, sino de tipo interno sobre el funcionamiento de la entidad; ii) no desarrolla ningún Decreto Legislativo del Gobierno. Al respecto pone de presente, que si bien en la Resolución se citan los Decretos 457 y 460 , lo cierto es que el primero es de tipo ordinario y el segundo, aunque es legislativo, no fue desarrollado por la entidad, ya que no se asumió ninguna decisión relacionada con las materias que éste regula y iii) la Personería, al tenor de los artículos 5, 99, 100 y 101 del Decreto 1421 de 1993, es un organismo de control y vigilancia que hacer parte del Ministerio Público y por lo tanto, al no ser entidad territorial, sus actos deben ser demandados por vía de la nulidad simple, sin que puedan ser objeto de control inmediato de legalidad. Para sustentar lo anterior, puso de presente decisiones del Consejo de Estado y de este Tribunal que soportan las razones indicadas.

Finalmente, consideró que si de todas maneras la Sala decide efectuar control inmediato de la Resolución, ésta debe ser declarada ajustada al ordenamiento legal, en vista de que fue proferida por el funcionario competente y su objeto, causa y finalidad están encaminados a proteger a los empleados de la entidad del contagio del COVID-19.

- El señor **Jaime Andrés Salamanca Mojica**, en su condición de ciudadano, considera que en el presente asunto no se debe ejercer control inmediato de legalidad, en vista de que este trámite, al tenor de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, solo debe surtirse para los actos de las entidades territoriales, carácter que no ostenta la Personería de Bogotá. Adujo que este Tribunal, en el proceso con radicado No. 2020-795 decidió **en sala unitaria**, no ejercer control inmediato de un acto proferido por el ICCU, que no es una entidad territorial, y por lo tanto solicitó que se aplique ese mismo criterio en este proceso.

**IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

La representante del Ministerio Público, considera que la Resolución 374 se ajusta al ordenamiento jurídico. En primer lugar, indicó que según la Corte Constitucional

y el Consejo de Estado, las Personerías son órganos municipales autónomos y los personeros son servidores públicos, que ejercen las funciones de Ministerio Público a nivel local.

En segundo lugar, puso de presente que la Resolución fue expedida con el fin de hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia, según lo dispuesto en el Decreto 457 de 2020, y por lo tanto, las medidas que se asumieron en esos actos, eran necesarias y proporcionales para atender la situación de crisis generada por la pandemia, y se encuentran ajustadas al marco constitucional y legal.

## V. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

### 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades de orden territorial, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con competencia en el lugar donde se expidan.

Esta regla tiene su concreción respecto a la competencia, en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, que indica, que a nivel territorial, la competencia le corresponde a los Tribunales Administrativos. En ese sentido, como se trata de un Decreto proferido por la Personera (E) de Bogotá D.C., entidad que hace parte de la Jurisdicción de esta Corporación, el Tribunal es competente para su control, no obstante lo cual, **se concluirá que en este caso es improcedente**, por las razones que pasan a explicarse.

### 2. El control inmediato de legalidad: Características.

El legislador instituyó la figura del **control inmediato de legalidad** (art. 20 Ley 137 de 1994 – Ley Estatutaria de Estados de Excepción LEEE, y arts. 136 y numeral 8 y 111 del CPACA), cuyos rasgos característicos fueron fijados por el Consejo de Estado en sentencia del 31 de mayo de 2011<sup>1</sup>. En dicho fallo se dijo que este control es i) jurisdiccional; ii) integral; iii) autónomo, automático e inmediato; iv) oficioso; v) hace tránsito a cosa juzgada relativa y vi) no es

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 31 de mayo de 2011, rad. No. 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA). CP Gerardo Arenas Monsalve.

incompatible con los cauces procesales ordinarios que pueden usar los ciudadanos para cuestionar la legalidad de los actos administrativos.

De conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, **las medidas de carácter general** que sean dictadas por las autoridades de orden nacional y territorial, 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. De los actos de carácter nacional conocerá el consejo de Estado y de los territoriales, el Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se expidan. En ese orden de ideas, el legislador fue claro al expresar que este control solo puede efectuarse respecto de aquellos actos que cumplan con estas condiciones.

### **3. Procedencia del control inmediato de legalidad respecto de los actos administrativos expedidos por entidades y autoridades territoriales.**

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, y el artículo 136 del CPACA, señalan con relación a la competencia para ejercer el control de legalidad, que el Consejo de Estado conoce de los actos administrativos que emanen de las autoridades nacionales, y que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es competente cuando sean expedidos **por las entidades territoriales**. A su turno, el numeral 14 del artículo 51 de dicho estatuto procesal, señala la competencia de los Tribunales Administrativos para conocer del control inmediato de legalidad de los actos expedidos por **autoridades territoriales departamentales y municipales**, en los siguientes términos:

*“Artículo 151. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia. Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

*1. (...)*

*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”* (Resalta la Sala).

Sobre la naturaleza de las Personerías Municipales, el Consejo de Estado señaló lo siguiente:

*“Ante la inexistencia de disposición normativa que precise con claridad y exactitud la ubicación de las personerías en el entramado institucional del poder público, la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, a partir de lo dispuesto en el artículo 313.8 de la Constitución, que atribuye a los concejos municipales la tarea de elegir a los personeros, ha considerado que estos*

*últimos son servidores públicos del nivel local, de manera que hacen parte de la estructura orgánica de la administración municipal. En efecto, el artículo 313, numeral 8.o, de la Constitución preceptúa que a los concejos municipales corresponde, entre otras, «elegir personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.»*

“(…)”

*“Las personerías son organismos de control y vigilancia de las respectivas entidades territoriales, que ejercen la función de Ministerio Público y que están encargadas de la defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos en su jurisdicción, así como de ejercer el control disciplinario en el municipio, la guarda del interés público y de los principios del Estado Social de Derecho y de la promoción del control social de la gestión pública”<sup>2</sup>.*

Un concepto importante que se rescata de esta jurisprudencia, es que las personerías hacen parte de la estructura orgánica de la administración municipal. En efecto, el artículo 5 del Decreto 1421 de 1993, expedido por el Presidente de la República, *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*, señala, que la personería es un **organismo de control y vigilancia** del Distrito Capital.

Aunque el art. 286 de la Constitución Política, tiene previsto, que son entidades territoriales *“los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”*, y así mismo, que *“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”*, no puede perderse de vista, que de acuerdo con el art. 1 Superior, *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de **República Unitaria**, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, (...)”*, en la estructura del Estado existen otras entidades, como las Personerías municipales, las cuales se encuentran incluidas en el concepto de autoridades previsto en el citado art. 151 numeral 14 del CPACA, ejercen funciones específicas al interior de los entes territoriales, y pueden expedir actos administrativos relevantes en distintas materias, que deben ser controlados por las autoridades competentes a través del control inmediato de legalidad, cuando se cumplan los requisitos legales, interpretando en forma armónica las normas constitucionales y legales que regulan la materia.

En tal sentido, mal haría la Sala en limitar el campo del control inmediato de legalidad, estrictamente a las decisiones proferidas por las entidades territoriales taxativamente numeradas en el art. 286 Superior, y dejar por fuera actos expedidos por otras autoridades que hacen parte de la estructura del Estado, que está organizado en forma de República Unitaria, como si no fueran parte de éste, o sus decisiones no fueran relevantes para el Estado.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”. Sentencia del 19 de enero de 2017. Rad. No. 25000-23-24-000-2007-00203-02 (3756-15). CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Por estas razones, la Sala considera que el hecho de que la Personería no sea una entidad territorial de las taxativamente numeradas en la Constitución Política, de acuerdo con las demás normas analizadas, sus actos, cuando cumplan los requisitos establecidos en el artículo 136 del CPACA, deben ser objeto del control inmediato de legalidad.

Finalmente, es pertinente aclarar, que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en providencia de 1 de junio de 2020, al desatar el recurso de súplica interpuesto en el caso del INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCECIONES DE CUNDINAMARCA - ICCU -, radicado 2020-795, contra la decisión que adoptó la magistrada ponente de no avocar el conocimiento, entre otras razones, porque consideró que el ICCU no es una entidad territorial, no estuvo de acuerdo con esa decisión, a pesar de que se mantuvo la determinación de no avocar conocimiento para el análisis del control inmediato de legalidad, pero no por la razón relacionada con la naturaleza de la entidad que expidió el acto, sino porque la circular analizada no contiene una decisión de fondo, para ser catalogada como acto administrativo.

Por lo expuesto, se concluye, que las decisiones que adopte la Personería de Bogotá, pueden ser objeto del control de legalidad mencionado, cuando profiera decisiones en desarrollo de los decretos legislativos proferidos en estados de excepción.

Sin embargo, se concluirá, que en este caso el control es improcedente, por las razones que se explicarán más adelante.

#### **4. La regulación del Gobierno Central en materia de orden público para enfrentar la pandemia generada por el COVID-19.**

En criterio de la Sala, en el contexto de los estados de excepción, las autoridades nacionales y locales, de acuerdo con la regulación que haga el Presidente con la firma de los Ministros, con fundamento en el art. 215 de la Constitución Política, deben acatar la legislación de dichos estados de excepción cuando así lo determine el Gobierno, y en caso contrario, **pueden hacer uso de las herramientas legales ordinarias** que les otorga el ordenamiento jurídico para conjurar la crisis, sin que esto signifique que estén ejerciendo competencias extraordinarias que deban ser objeto del control inmediato de legalidad.

Se llega a dicha conclusión, teniendo en cuenta que el artículo 215 de la Constitución Política, prescribe que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, **PUEDE** dictar decretos para hacerle frente a la crisis y evitar la

expansión de sus efectos, y que éstos tienen *fuera de ley*. Es decir, la norma autoriza al Gobierno Central para proferir este tipo de actos, pero no le impone la obligación de hacerlo, porque claramente otorga una potestad pero no señala que **deba** hacerlo.

En sentir de la Sala, de la disposición constitucional mencionada igualmente se sigue, que es potestad del Gobierno Central, regular algunas materias con base en normas de carácter excepcional, y también de señalar en dichas disposiciones legales, en forma explícita o implícita, si las autoridades territoriales deben regular ciertas materias con base en dichos decretos legislativos, o no. De no hacerlo, considera esta Corporación, que las autoridades territoriales pueden seguir utilizando las facultades legales ordinarias para hacer frente a las crisis, puesto que ni siquiera la norma superior le impone al Gobierno Central, que solamente utilice potestades derivadas de los estados de excepción para tal fin, y no existen otras normas que impongan ese proceder a las autoridades territoriales.

Es así como en el marco del estado de emergencia generado por la propagación del COVID-19, el Gobierno ha emitido varios **decretos de carácter legislativo**, como el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, donde señaló que declara el estado de excepción y anunció que asumiría las medidas pertinentes para hacerle frente a la situación, pero no reguló ninguna materia en particular.

La parte Resolutiva del citado Decreto señala:

*“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

*Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”.*

Además, ha proferido algunos decretos, con fundamento en las normas del estado de excepción, e igualmente otros, **haciendo uso de potestades ordinarias**, donde desarrolla determinadas materias. Posteriormente, declaró un nuevo estado de emergencia por medio del **Decreto 637 de 2020**.

Bajo esos parámetros, con posterioridad a la declaratoria del estado de emergencia, el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos **en materia de**

**orden público.** Se trae a colación el **Decreto Ordinario 418 de 2020**<sup>3</sup>, mediante el cual impartió instrucciones, y dijo que el manejo de esta materia, está en cabeza del Presidente de la República, y que las disposiciones que adopten los Gobernadores y Alcaldes, deben ser **coordinadas, y estar en concordancia con la instrucciones del presidente, y agregó, que esas medidas deben ser comunicadas inmediatamente al Ministerio del Interior,** y anunció sanciones para quien no las cumpla.

También profirió el **Decreto ordinario 457 del 22 de marzo de 2020**, por medio del cual **ordenó el aislamiento preventivo obligatorio** de todas las personas habitantes del territorio nacional, a partir de las cero (00:00 am) horas del 25 de marzo de 2020 hasta las cero (00:00 am) horas del 13 de abril de 2020.

Esta medida fue extendida por medio del **Decreto 531 del 8 de abril de 2020**, que dispone que el aislamiento iría a partir de las cero (00:00 am) horas del 13 de abril de 2020 hasta las cero (00:00 am) horas del 27 de abril de 2020, la cual, a su vez, fue ampliada por medio del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del 11 de mayo de 2020 y a su vez, ésta fue extendida por medio del Decreto 636 de 2020 hasta las cero horas (00:00 am) del 25 de mayo. A su vez, esta medida fue prorrogada desde el 1º de junio hasta el 1º de julio por medio del Decreto 749 de 2020, modificado parcialmente por el Decreto 847 de 2020. Esta medida fue ampliada nuevamente por medio del Decreto 878 de 2020, hasta el día 15 de julio de 2020.

En ese sentido, si se hace una lectura de los actos mencionados, se extrae que el fundamento legal que utilizó el Gobierno para su expedición fue el numeral 4º del artículo 189<sup>4</sup>, así como los artículos 296<sup>5</sup>, 303<sup>6</sup> y 315<sup>7</sup> de la Constitución Política. Igualmente, el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, que establece las

<sup>3</sup> *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”.*

<sup>4</sup> Artículo 189. "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado".

<sup>5</sup> Artículo 296. "Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

<sup>6</sup> Artículo 303. "En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento (...)".

<sup>7</sup> Artículo 315. "Son atribuciones del alcalde: (...) 2. 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 (...)".

facultades del Presidente de la República para la conservación del orden público en el territorio nacional, que señala también en el artículo 6 como categorías jurídicas de la convivencia, **la seguridad, la tranquilidad, el ambiente y la salud pública.**

Lo expuesto significa, que **para el manejo del orden público, el Gobierno Central hizo uso de facultades ordinarias y no de las propias del estado de excepción, e impuso ciertas restricciones a las actuaciones y decisiones que adopten las entidades territoriales.** Ello es así, pues en los actos mencionados, el Gobierno no hizo uso de ninguna potestad excepcional ajena a las facultades ordinarias que tiene bajo las normas ordinarias indicadas.

## **5. Caso concreto**

La Personera (E) de Bogotá, por medio de la **Resolución 374 del 23 de marzo de 2020**, dio cumplimiento a las medidas dispuestas a través del **Decreto 457 de 2020** del Gobierno Nacional sobre el aislamiento, así y en tal sentido, dispuso, entre otras medidas, que los servidores públicos de la entidad coordinarán el trabajo con los jefes inmediatos a través de las plataformas y líneas implementadas para el efecto (art. 1º); que los jefes inmediatos darían a conocer las medidas de trabajo en casa a cada uno de los servidores públicos, así como la manera de acordar la forma y plazo de entrega de actividades a desarrollar (art. 3º); **informó a la ciudadanía, que la Personería estaría cerrada para la prestación de atención al público, desde las 00:00 horas del 24 de marzo de 2020, hasta las 00:00 horas del 13 de abril del mismo año en todas sus sedes** (arts. 2 y 3), y precisó que tales medidas podrían ser sujetas a eventuales actualizaciones, según el avance del tratamiento del COVID-19 (parágrafo art. 3º).

Así las cosas, el acto que se analiza, se fundamentó únicamente en normas de carácter ordinario, como la Ley 1523 de 2012, y además, aunque hubiera hecho mención al **Decreto 457 de 2020**, por el Gobierno Nacional en materia de orden público, se debe recordar que este **no tiene el carácter de legislativo**, sino de ordinario, pues como se expuso, fueron expedidos en ejercicio de facultades ordinarias.

En tal sentido, los actos administrativos objetos de este estudio escapan al ámbito de control inmediato de legalidad del artículo 136 del CPACA, pero por esta razón, y no porque no hubiera sido proferido por una entidad territorial.

Finalmente, según decisión adoptada por la Sala Plena Extraordinaria de este Tribunal, realizada los días 30 y 31 de marzo del año en curso, esta sentencia

será suscrita únicamente por el magistrado ponente y por la señora Presidenta de la Corporación.

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 Ley,

## VI. RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR QUE ES IMPROCEDENTE** ejercer control inmediato de legalidad, respecto de la **Resolución 374 del 23 de marzo de 2020**, expedida por la Personera (E) de Bogotá D.C., por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: Notificar** esta decisión a la Personera de Bogotá, al Agente Delegado del Ministerio Público, y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través las respectivas direcciones electrónicas.

**TERCERO:** Insertar el texto de esta providencia en la página [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co), en la sección “Medidas COVID-19”.



**ISRAEL SOLER PEDROZA**  
Magistrado

isp/jdag



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidenta