



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá, D. C., 3 de agosto de 2020

Magistrado ponente: Néstor Javier Calvo Chaves
Expediente: 25000-23-15-000-**2020-00551-00**
Medio de control: Inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y
108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

Agotadas las etapas previas establecidas por el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala a dictar fallo de única instancia dentro del presente proceso de control inmediato de legalidad de los Decretos N° 93 del 25 de marzo y 108 del 8 de abril de 2020, ambos proferidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

I. ANTECEDENTES

Por motivo de la pandemia SARS-CoV-2 (COVID-19), el Gobierno Nacional, mediante Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario contados a partir de la publicación de dicho decreto.

En razón de dicha declaratoria y en atención a lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, la Alcaldía de Bogotá, D.C. remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para su control inmediato de legalidad, el Decreto N° 93 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”*.

Por reparto de la Secretaría General de esta Corporación, el control inmediato de legalidad del decreto distrital en comento le fue asignado para su sustanciación y proyección al Despacho del Magistrado Ponente, el cual resolvió admitir ese medio

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

de control, a través de auto del 14 de abril de 2020, ordenando imprimirle el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

Posteriormente, el Despacho del Magistrado Alberto Espinosa Bolaños, mediante auto del 15 de abril de 2020 dictado dentro del proceso N° 25000-23-15-000-2020-00843-00, resolvió remitir a este Despacho el proceso en comento, para lo cual sostuvo que al corresponderle el control inmediato de legalidad del Decreto N° 108 del 8 de abril de 2020, proferido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, consideró que, de acuerdo a lo decidido por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 30 de marzo de 2020, al corresponderle a este Despacho el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020, implicaba que también debía asumir el conocimiento del Decreto N° 108 del 8 de abril de 2020, pues éste modificó el acto administrativo atrás referido.

Frente a la aludida remisión, este Despacho, mediante auto del 16 de abril de 2020, resolvió admitir el control inmediato de legalidad del Decreto N° 108 del 8 de abril de 2020, *“por el cual se modifica y adiciona el Decreto 093 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” y se dictan otras determinaciones”*, y ordenó imprimirle el procedimiento previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 bajo el número del proceso primigenio, esto es, el radicado N° 25000-23-15-000-2020-00551-00.

Una vez agotadas las etapas establecidas por el procedimiento especial del control inmediato de legalidad y de acuerdo a lo consignado en constancia secretarial del 21 de mayo de 2020¹, se encuentra que dentro del término de publicación previsto por el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, se presentaron intervenciones para defender la legalidad de los Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020, así como concepto del Agente del Ministerio Público; tal y como se relacionará a continuación.

¹ Al respecto, cabe anotar que en la aludida constancia secretarial electrónica se consignó: *“(M)e permito informar al despacho del Magistrado Néstor Javier Calvo Chaves que de conformidad con lo indicado en los numerales 2 y 5 del artículo 185 del CPACA, se encuentra vencido los términos de publicación del aviso y el concedido al Ministerio Público para que rinda concepto; así mismo, se indica que no hay intervención de la ciudadanía dentro del siguiente control de legalidad, con concepto del Procurador 125 Judicial II para asuntos Administrativos del Decreto 108 del 08 de abril de 2020*

Expediente: 2020-00551

Objeto de control: Decreto N° 93 de 25 de marzo de 2020, Decreto N° 108 de 8 de abril de 2020

Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá DC.”

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

II. INTERVENCIONES

1. En relación con el Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020.

1.1 Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá, D.C. Destacó que el Decreto distrital 093 del 25 de marzo de 2020 fue expedido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales ordinarias asignadas a la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., de ahí que al igual que en los Decretos distritales 90 y 91, dicho acto encuentra su fundamento en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política, el inciso 2 del artículo 35 del Decreto 1421 de 1993, el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, y el artículo 17 del Acuerdo Distrital 546 de 2013. Además, destacó que el Decreto distrital 093 del 2020 se constituye en desarrollo y complemento de la declaratoria de calamidad pública realizada por la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante el Decreto distrital 087 del 16 de marzo de 2020.

Resaltó que dentro de los argumentos contenidos en la parte motiva del aludido Decreto 093 se relacionaron las disposiciones legales y constitucionales que otorgan facultades a la Alcaldesa Mayor como autoridad de tránsito, así como su capacidad para tomar las medidas necesarias para mantener el orden público y, en especial, su competencia para la defensa e implementación del principio de solidaridad social, como parte de la estrategia de gestión del riesgo.

Conforme a lo anterior, destacó que no es posible que al Decreto 093 le sea aplicable el control inmediato de legalidad, puesto que, de conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, uno de los elementos indispensables para la procedencia de esta clase de control, es que el acto de la administración haya sido expedido como consecuencia de uno o más decretos legislativos en el marco de un estado de excepción, circunstancia que no acontece en el *sub lite*, puesto que el acto en cuestión fue expedido con ocasión del estado de excepción mas no como desarrollo de un decreto legislativo.

1.2 Lorenzo Pizarro Jaramillo. La intervención del ciudadano en comento no será valorada en el *sub examine* toda vez que resulta extemporánea, pues no fue allegada al correo electrónico de la Secretaría de la Subsección "A" de la Sección Segunda de esta Corporación sino hasta el 30 de junio de 2020, esto es, en forma

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

posterior al término de intervención fijado a través de auto del 3 de abril de 2020 y en los términos del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

2. En relación con el Decreto distrital N° 108 del 8 de abril de 2020.

2.1 Secretaría Jurídica Distrital. Señaló que el Decreto N° 108 del 2020, el cual modificó el Decreto N° 093 del mismo año, se constituye como la ejecución de actuaciones administrativas y de policía, coordinadas y desarrolladas dentro del marco jurídico que le han permitido a la Alcaldía Mayor de Bogotá conformar mecanismos y herramientas en los diferentes sectores, siendo esas unas medidas eficaces para ejecutar acciones y recursos, como es el caso de facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, la expedición de Manual Operativo del Sistema Distrital Bogotá Solidaria, la creación del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y Reactivación Económica de Bogotá D.C., así como facilitar el cumplimiento de las actuaciones administrativas, sancionatorias disciplinarias al interior del sector central y de las localidades de la administración distrital, con el propósito de combatir los efectos negativos económicos y sociales derivados de la pandemia, así como promover, incentivar y respaldar progresivamente la reactivación en los diferentes sectores empresariales y laborales.

Agregó que en la medida que fueron invocadas las disposiciones constitucionales y legales correspondientes, la Alcaldesa Mayor, a través de la adopción de las medidas manifiestas en el Decreto 93 de 2020, dio cumplimiento a la función administrativa, desarrollada dentro de las facultades extraordinarias de policía y que la misma ley le otorga para tomar y adoptar las medidas necesarias para enfrentar la pandemia del COVID-19.

En consecuencia, señaló que no es posible que al Decreto 93 le sea aplicable el control inmediato de legalidad, puesto que, de conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, uno de los elementos indispensables para la procedencia de esta clase de control, es que el acto de la administración haya sido expedido como consecuencia de uno o más decretos legislativos en el marco de un estado de excepción, circunstancia que no es asimilable al caso concreto.

Con sustento en lo anterior y como consta en el epígrafe del Decreto distrital 108 del 2020, indicó que este acto constituye una modificación y adición al Decreto 093,

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

gozando de los mismos fundamentos esbozados en la parte considerativa, advirtiéndose que dicho decreto propendió por adoptar las medidas necesarias para la realización de tareas indispensables que mitiguen el impacto de la emergencia sanitaria sobre los derechos de la población capitalina.

En consecuencia, al ser el Decreto 108 una modificación del Decreto 93 y al fundamentarse sobre la base de las mismas cláusulas competenciales, es evidente que su naturaleza jurídica es idéntica, esto es, ser actos administrativos expedidos en el marco de las funciones de policía que le acuden a la Alcaldesa Mayor de Bogotá, como cabeza de la rama ejecutiva del poder público en el Distrito, de ahí que no sea susceptible de control inmediato de legalidad.

2.2 Secretaría Distrital de Hacienda. De entrada advirtió que la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 315 Constitucional, el artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 1523 de 2012 y el Acuerdo Distrital 546 de 2013, en el marco de la situación de calamidad pública declarada en Bogotá y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado a nivel Nacional, mediante el Decreto Distrital 93 de 2020, dispuso medidas dirigidas a conjurar la situación de calamidad pública, dentro de las cuales se contemplan medidas para la prestación de servicios sociales, servicios de salud, servicios de transporte, medidas tributarias, administrativas y para la mitigación de los efectos del aislamiento preventivo obligatorio en medio de la pandemia por el Coronavirus (COVID-19).

De igual forma, ante las necesidades derivadas de la evolución de la emergencia y con fundamento en las mismas competencias ya referidas, agregó que por medio del Decreto distrital 108 de 2020 se introdujeron algunas modificaciones al Decreto distrital 93 de 2020, y las cuales eran necesarias para enfrentar los efectos adversos de las medidas de contención y mitigación, para así dar cumplimiento a las disposiciones del Gobierno Nacional en el manejo de la crisis.

Al respecto, destacó que las materias reguladas por el Decreto distrital 108 de 2020 guarda una evidente y directa relación de conexidad con los presupuestos fácticos y valorativos que dan fundamento al estado de emergencia declarado por medio del Decreto legislativo 417 de 2020.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

Señaló que las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción resultaron proporcionales, puesto que resulta evidente que para conjurar la situación de gravedad que amenaza la vida y la salud de los residentes en Colombia, y que ha afectado notablemente la subsistencia de las personas en condición de vulnerabilidad y pobreza, la estabilidad en el empleo, el ingreso básico de los trabajadores independientes y sus familias, y la estabilidad económica de las personas y las empresas, entre otros aspectos, se requieren recursos económicos puntuales que deben ser destinados a atender estas necesidades, así como mecanismos dirigidos a impulsar la reactivación económica, a través de la creación y promoción de condiciones que conduzcan a incrementar la capacidad de producción de bienes y servicios en Bogotá, la preservación de los empleos y el fortalecimiento del tejido empresarial del Distrito Capital.

En conclusión, sostuvo que el Decreto distrital 108 de 2020 fue expedido por autoridad competente, guarda conexidad y proporcionalidad con los hechos que provocaron la declaración del Estado de Emergencia, la Emergencia Sanitaria y la calamidad pública, adoptando medidas necesarias y pertinentes para hacerle frente a sus efectos.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

1. En torno al Decreto distrital N° 93 del 52 de marzo de 2020. En forma previa a emitir concepto de fondo para el *sub lite*, el Agente del Ministerio Público destacó que no todo el contenido normativo del Decreto distrital 93 del 25 de marzo de 2020 fue expedido como desarrollo de los decretos legislativos promulgados durante los estados de excepción, advirtiendo que al no cumplirse con ese presupuesto los artículos del aludido acto administrativo sobre los cuales no rendiría concepto serían el **1**, en cuanto la expresión “*(l)a prestación de servicios sociales en medio de la pandemia por el Coronavirus (COVID-19) podrá transformar servicios presenciales a transferencias para toda la población objeto de los servicios de la Secretaría Distrital de Integración Social e IDIPRON*”; **3**, **4**, pues fueron expedidos con base en las normas sobre traslados presupuestales al interior de cada sección presupuestal; **5**, **6**, **8**, toda vez que fueron proferidos con base en la Ley 1801 de 2016; **7**, porque fue dictado con sustento en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993; **9**, puesto que fue expedido con sustento en los artículos 69 y 70 de Ley 1523 de 2012; **10**, en cuanto se expidió con base en las Leyes 1523 de 2012 y 1801 de 2016, con excepción del

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

literal f), el cual sería objeto de análisis de fondo; **11**, pues se tratan de normas tributarias reglamentarias; **12, 13, 14, 15, 16**, puesto que se profirieron con sustento en el artículo 202 de Ley 1801 de 2016; **17, 18 y 19**, puesto que se tratan de funciones administrativas propias del distrito y medidas policivas preventivas en materia de salud pública; **20, 21, 22**, por cuanto se dictaron con sustento en el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016; y **25**, pues refiere a la vigencia del decreto, pero únicamente en relación con los anteriores artículos del Decreto del Distrito Capital número 93 de 2020.

En consecuencia, manifestó que se está frente a una admisión parcial para pronunciamiento de fondo en relación con los artículos 1, 2, 10 literal f), 23, y 24 del Decreto distrital 93 del 25 de marzo de 2020, en razón que estos sí fueron expedidos como desarrollo de algunos de los decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia económica y social efectuada mediante el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

Con base en lo anterior, solicitó al Magistrado sustanciador que, de ser procedente, sanee el proceso dándole el trámite inadmisorio parcial que corresponda para evitar enfrentarse a una circunstancia de fallo inhibitorio o al Tribunal declararse inhibido para conocer de fondo acerca del presente asunto por falta de competencia, debido a la inexistencia de material normativo sobre el cual ejercer su control en relación con los artículos aludidos.

En conclusión, sostuvo que los artículos **1**, en relación con la expresión: “*y demás población pobre y vulnerable del distrito capital. Se podrán combinar todos los canales para cubrir a la población pobre y vulnerable*”; 2, 10 literal f), 23, y 24 del Decreto distrital 93 del 25 de marzo de 2020, fueron expedidos en desarrollo de los Decretos legislativos 417, 440 y 461 de 2020, y a partir de dicha conclusión realizaría el análisis de los mismos.

Precisado lo anterior, manifestó que en lo que respecta al artículo **1** del Decreto distrital N° 93 de 2020, en razón a que su contenido normativo está relacionado con lo regulado en el artículo 2 del mismo decreto, lo correspondiente al mismo se resolverá como consecuencia de lo que se analice en relación con el último artículo en comentario.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

En ese orden de ideas, frente al artículo 2 del acto administrativo bajo estudio destacó que lo que realmente se hizo mediante dicha disposición fue establecer no un sistema, como si fuera un sistema de información, cuya comprensión se rige por el derecho de petición, sino una verdadera función pública social transitoria de apoyo o ayuda económica en dinero o en especie a cargo de todo el Distrito Capital para apoyar el sostenimiento de la población de la capital de la República (sostenimiento solidario), consistente en un mecanismo de redistribución de recursos públicos a través de subsidios en dinero (transferencias monetarias), o en especie indirecta (bonos canjeables) o especie directa (v.gr. mercados).

Confirmándose de esta manera que se trata de una función pública, si se tiene que su base real y cierta de financiación proviene de los recursos apropiados en el presupuesto general del distrito, a tal punto que el distrito capital puede redireccionar los recursos presupuestados para otros propósitos para el cumplimiento de la función pública social de apoyo o ayuda económica en dinero o en especie (entiéndase, traslados presupuestales internos que hacen los representantes legales de las entidades distritales a partir del principio de especialización presupuestal, teniendo en cuenta que la Alcaldesa de Bogotá podía hacer las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que hubiere lugar, porque así la facultaba el artículo 1 del Decreto legislativo 461 de 2020, y no lo hizo en el Decreto distrital 093 de 2020), donde los representantes legales de las entidades distritales son los responsables de la focalización de los recursos destinados al cumplimiento de la función pública social de apoyo o ayuda económica, quienes pueden ejecutar tales recursos mediante las reglas de contratación directa aplicables a las situaciones de urgencia manifiesta para contratar.

Por estos motivos, manifestó que como la disposición referida constituye una verdadera función pública social transitoria de apoyo o ayuda económica en dinero o en especie para apoyar el sostenimiento de la población de la capital de la República, se presenta la nulidad de dicha norma, debido a que, al revisarse los Decretos legislativos 417, 440 y 461 de 2020, en ninguno de ellos se confirió a los gobernadores y alcaldes facultades para establecer funciones públicas.

Siendo ese un asunto que le compete decidir a la ley o las asambleas departamentales o a los concejos distritales o municipales, por tratarse de la

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

creación de una función pública, tal y como lo determina el artículo 313 de la Constitución en sus numerales 1 y 5, puesto que corresponde a los concejos reglamentar las funciones a cargo del municipio, así como determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias.

Resaltó además que dicha función resulta más improcedente aún si se tiene que la Alcaldesa de Bogotá D.C. en el Decreto distrital 093 de 2020 debió directamente autorizar el presupuesto de ingresos (v.gr. *“autorícese hacer colectas y recibir donaciones provenientes de...”*) y el presupuesto de gastos (definir la destinación concreta de los recursos recaudados por donaciones de acuerdo con el principio de especialización presupuestal), y no delegar dicha función presupuestal en la Secretaría de Hacienda Distrital, porque el artículo 1 del Decreto legislativo 461 de 2020 así se lo imponía.

Con sustento en lo anterior, solicitó al Tribunal que declare la nulidad del artículo 2 del Decreto distrital 093 de 2020 y, en consecuencia, también se declare la nulidad del artículo 3 del Decreto distrital 108 de 2020, porque adicionó los artículos 2A y 2B al Decreto distrital 093 de 2020, los cuales son directamente complementarios a lo regulado en el artículo 2 del Decreto distrital 093 de 2020.

Así mismo y por idénticas razones, también solicitó que se declare la nulidad de la expresión *“y demás población pobre y vulnerable del distrito capital. Se podrán combinar todos los canales para cubrir a la población pobre y vulnerable”* contenida en el artículo 1 del Decreto distrital 093 de 2020, porque lo que indica el apartado normativo cuya nulidad solicita es que la prestación de servicios sociales en medio de la pandemia por el Coronavirus (COVID-19) para toda la población que no sea objeto de los servicios de la Secretaría Distrital de Integración Social e IDIPRON, sea cubierta a través de la función pública social transitoria de apoyo o ayuda económica en dinero o en especie para apoyar el sostenimiento de la población de la Capital de la República, función pública que fue creada y regulada en el artículo 2 del mismo Decreto distrital 093 de 2020.

Adicionalmente, frente a lo regulado en el artículo 2 del Decreto distrital 093 de 2020 manifestó que la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. debió motivar en debida forma el Decreto distrital 093 de 2020 indicando en forma expresa y precisa el sustento normativo constitucional y legal mediante el cual creó la función pública social transitoria de apoyo o ayuda económica en dinero o en especie para apoyar el

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

sostenimiento de la población de la Capital de la República, lo cual no hizo en ninguno de los 28 considerandos de dicho decreto, aspecto fáctico que reafirma la solicitud de nulidad de su artículo 2, debido a que la debida motivación es uno de los elementos esenciales que se exigen para la expedición de esos decretos que deben ser objeto de control inmediato de legalidad, suscitándose de esta manera una nulidad por expedición en forma irregular, falta de competencia, y/o con infracción de las normas en que debía fundarse.

De otra parte, en lo concerniente al **artículo 10 literal f)** del Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020, manifestó que dicha disposición le otorga a la Secretaría de Salud Distrital, de manera adicional a sus funciones, la posibilidad de realizar compras conjuntas; frente a lo cual sostuvo que ni las normas legales ordinarias ni los Decretos legislativos 417, 440 y 461 de 2020 contemplan dicha posibilidad. De hecho, esa figura va en contra del principio de especialización presupuestal, lo cual se acentúa si se tiene que esa posibilidad de contratar en forma conjunta no tiene ninguna definición y claridad en sí misma, al punto que se desconoce qué tipo de contratación se realizaría, bajo qué trámites procesales contractuales, con cuáles tipos de personas jurídicas se realizaría esa contratación, y qué clase de compras se realizarían.

Añadió que, contrario a lo que se pretende en el literal analizado, tanto las normas legales contractuales administrativas ordinarias, como el mismo Decreto legislativo 440 de 2020, dan opciones para poder unir esfuerzos contractuales o para realizar adquisiciones bajo el concepto de economía de escala (v.gr. contratos interadministrativos, utilización de los instrumentos de agregación de demanda, mecanismos de agregación de demanda de excepción, etc.). Por lo tanto, se trata de una norma que no se necesita en el ordenamiento jurídico distrital, pues vulnera el principio de uso excepcional y subsidiario de la facultad de expedir y desarrollar normas como consecuencia de la declaratoria de los estados de excepción para gobernar; razones por las cuales solicitó se declare la nulidad del literal f) del artículo 10 del Decreto distrital 093 de 2020.

Adicional a lo anterior, manifestó que la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. debió motivar en debida forma esa norma, indicando en forma expresa y precisa el sustento normativo constitucional y legal mediante el cual le otorga a la Secretaría de Salud Distrital, de manera adicional a sus funciones, la posibilidad de realizar

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

compras conjuntas, lo cual no hizo en ninguno de los 28 considerandos de dicho decreto distrital, aspecto fáctico que reafirma la solicitud de nulidad, debido a que la debida motivación es uno de los elementos esenciales que se exigen para la expedición de esos decretos, presentándose por estos motivos, nulidad por expedición en forma irregular, falta de competencia y/o con infracción de las normas en que debía fundarse.

Por otro lado, en lo que al artículo **23** del acto administrativo bajo estudio concierne, sostuvo que dicha disposición es una prolongación o adición de la función pública social transitoria de apoyo o ayuda económica en dinero o en especie para apoyar el sostenimiento de la población de la capital de la República, regulada en el artículo 2 del Decreto distrital 093 de 2020, tal y como lo establece la introducción de esa norma, entre lo cual implica la posibilidad de suscribir convenios y/o modificar los existentes en función de esas estrategias, como se establece en los literales a), c), d) y el párrafo de la misma.

Como consecuencia de ello, además de las razones por las cuales solicitó la nulidad del artículo 2 del Decreto distrital 093 de 2020, destacó que ni las normas legales ordinarias ni los Decretos legislativos 417, 440 y 461 de 2020 asignan a gobernadores y alcaldes la competencia para regular los asuntos vistos, incluido el tema de suspensión de pagos de contratos de usos y aprovechamiento del espacio público y cuotas de participación ferial y la condonación de intereses a beneficiarios morosos, puesto que ese aspecto le compete decidir al Concejo Distrital, por tratarse de un asunto presupuestal en lo que tiene que ver con el principio de eficiencia tributaria para proveer de recursos de los prepuestos de ingresos.

Adicionalmente, frente al tema de suspensión de pagos de contratos de usos y aprovechamiento del espacio público y cuotas de participación ferial, destacó que lo procedente es la suspensión de los respectivos contratos, mientras no se esté haciendo uso del espacio público, lo cual se puede realizar mediante lo establecido en las normas legales contractuales vigentes. En consecuencia, por las razones atrás expuestas, el Agente del Ministerio Público solicitó al Tribunal que se declare la nulidad del artículo 23 del Decreto distrital 093 de 2020.

De otra parte, manifestó que la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. debió motivarlo en debida forma, indicando en forma expresa y precisa el sustento normativo constitucional y legal mediante el cual estableció en dicha disposición las funciones

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

de apoyo económico analizadas y cuya nulidad solicita, lo cual no se hizo en ninguno de los 28 considerandos de dicho decreto, aspecto fáctico que reafirma su solicitud de nulidad, debido a que la debida motivación es uno de los elementos esenciales que se exigen para la expedición de esos decretos, configurándose de esta manera una nulidad por expedición en forma irregular, falta de competencia, y/o con infracción de las normas en que debería fundarse.

Por último, en cuanto al **artículo 24** del Decreto N° 93 del 25 de marzo de 2020, destacó que se presenta la nulidad de la misma debido a que, al revisar los Decretos legislativos 417, 440 y 461 de 2020, en ninguno de ellos se confirió a los gobernadores y alcaldes facultades para modificar los términos procesales. En ese sentido, la Alcaldesa Mayor del Distrito Capital no podía ordenar la suspensión de los términos procesales de las actuaciones administrativas, sancionatorias y disciplinarias que adelantan las entidades y organismos del sector central del distrito capital, y de localidades, así como los asuntos de competencia de los inspectores de policía y su respectiva segunda instancia, menos aun prescribiendo que esos términos no correrán para todos los efectos de ley, precisamente porque ese es un asunto propio de la ley, debido a que así lo exige el artículo 29 de la Constitución Política.

Al respecto, agregó que se presenta nulidad de dicha norma, debido a que al revisar los Decretos legislativos 417, 440 y 461 de 2020, en ninguno de ellos se confirió a los gobernadores y alcaldes facultades para modificar los términos procesales que se modificaron mediante el artículo 24 del Decreto distrital 093 de 2020.

2. En relación con el Decreto distrital N° 108 del 8 de abril de 2020. En forma previa a emitir concepto de fondo para el *sub lite* destacó que no todo el contenido normativo del Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020 fue expedido como desarrollo de los decretos legislativos promulgados durante los estados de excepción, advirtiendo que al no cumplirse con ese presupuesto los artículos del aludido acto administrativo sobre los cuales no rendiría concepto serían el **4**, pues se trata de una modificación que hace la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. al Decreto 202 de 2018, mismo que fue expedido por el Alcalde Mayor de ese entonces en el ejercicio de sus atribuciones; **7**, toda vez que fue expedido con base en las normas que rigen los aspectos laborales y de administración de personal del sector público, especialmente las consignadas en el Decreto reglamentario nacional número 1083

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

de 2015; y **8**, pues refiere a la vigencia del decreto, pero únicamente en relación con los anteriores artículos del Decreto del Distrito Capital número 93 de 2020.

Con base en lo anterior, solicitó al Magistrado sustanciador que, de ser procedente, sanee el proceso dándole el trámite inadmisorio parcial que corresponda para evitar enfrentarse a una circunstancia de fallo inhibitorio o al Tribunal declararse inhibido para conocer de fondo acerca del presente asunto por falta de competencia, debido a la inexistencia de material normativo sobre el cual ejercer su control en relación con los artículos aludidos.

Precisado lo anterior, destacó que los artículos 1, 2, 3, 5, y 6 del Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020 materialmente fueron expedidas por la Alcaldesa Mayor del Distrito Capital en desarrollo de los Decretos legislativos 417, 440 y 461 de 2020, en la medida que tales normas no fueron expedidas con base en el ordenamiento constitucional y legal ordinario, como se observa tanto de su contenido normativo, así como de los argumentos y razones consignados en los considerandos que sirvieron de motivación de los Decretos distritales 093 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020.

Una vez planteado lo anterior, manifestó que el **artículo 1** del Decreto 108 del 8 de abril de 2020 se refiere a la modificación de la suspensión de términos que se hizo no en el artículo 23, sino en el artículo 24 del Decreto 093 de 2020, manifestando al respecto que se reafirma la nulidad de este último artículo, porque al revisar los Decretos legislativos 417, 440, 461 y 512 de 2020, en ninguno de ellos se confirió a los gobernadores y alcaldes facultades para modificar los términos procesales que se modificaron mediante el artículo 24 del Decreto distrital 093 de 2020 y el artículo 1 del Decreto distrital 108 de 2020.

En ese sentido, aludió a que la Alcaldesa Mayor del Distrito Capital no podía ordenar la suspensión de los términos procesales de las actuaciones administrativas, sancionatorias y disciplinarias que adelantan las entidades y organismos del sector central del Distrito Capital y de localidades, así como los asuntos de competencia de los inspectores de policía y su respectiva segunda instancia, y menos prescribiendo que esos no correrán para todos los efectos de ley, precisamente porque ese es un asunto propio de la ley, debido a que así lo exige el artículo 29 de la Constitución Política, en el sentido que *“(n)adie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa.*

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

Por estos motivos, lo que le correspondía a la Alcaldesa Mayor de Bogotá era expedir un nuevo decreto distrital, a partir de cuya publicación suspendiera los términos que considerara pertinentes, pero apoyándose expresamente y manifestándolo en la parte considerativa que la expedición de dicho decreto distrital se hacía en desarrollo de lo establecido en el artículo 6 del Decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, el cual empezó a regir a partir de su publicación, esto es, el mismo 28 de marzo de 2020, debido a que esta es la norma que le permitía a la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. hacer la suspensión de términos que ha pretendido.

Anterior motivación que no existe en el Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020, y lo cual reafirma la solicitud de nulidad del artículo 1 de dicho decreto debido a que la debida motivación es uno de los elementos esenciales que se exigen para la expedición de esos actos, en los términos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Además, dicho decreto distrital debía regir a partir de su publicación, la cual debió ser con posterioridad al 28 de marzo de 2020, y no con vigencia a partir del 25 de marzo de 2020, como se estableció en el artículo 1 del Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020, porque el 28 de marzo de 2020 fue publicado el Decreto legislativo 491, fecha a partir de la cual empezó a regir dicha norma legal extraordinaria; aspecto este último que acentúa aún más la nulidad del artículo 1 bajo estudio.

De otra parte, en lo que respecta al **artículo 2** del Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020, aludió a que ese artículo constituye un verdadero beneficio tributario y fiscal, evento en el cual también se presenta su nulidad debido a que, al revisar los Decretos legislativos 417, 440, 461 y 512 de 2020, en ninguno de ellos se confirió a los gobernadores y alcaldes facultades para conceder beneficios tributarios y/o fiscales como los aludidos.

Advirtiendo sobre este aspecto que es un asunto que le compete decidir a la ley o las asambleas departamentales o a los concejos distritales o municipales, por tratarse de asuntos relacionados con las competencias para imponer tributos y regular todo lo que gira alrededor de los mismos, incluidos los beneficios que se concedan y la preservación del principio de eficiencia tributaria, en lo que tiene que ver con los recaudos por conceptos tributarios y sus intereses, así como lo

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

correspondiente a los asuntos presupuestales que alimentan los recursos de los presupuestos de ingresos.

Por tal razón, no podía la Alcaldesa Mayor del Distrito Capital conceder el beneficio tributario y fiscal que concedió mediante el artículo 2 del Decreto distrital 108 de 2020, porque no existe ninguna ley, ordinaria ni extraordinaria, que la faculte para ello. En consecuencia, la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. debió motivar en debida forma el Decreto distrital 108 de 2020 indicando en forma expresa y precisa el sustento normativo constitucional y legal mediante el cual concedió el beneficio tributario y fiscal cuya nulidad solicita, motivación que no existe en el Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020, lo cual reafirma la solicitud de nulidad del artículo 2 de dicho decreto, debido a que la debida motivación es uno de los elementos esenciales que se exigen para la expedición de esos decretos que deben ser objeto de control inmediato de legalidad en los términos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en consonancia con el artículo 137 *ibidem*, de ahí que en el *sub lite* se suscite nulidad por expedición en forma irregular, falta de competencia, y/o con infracción de las normas en que debería fundarse la expedición de la norma analizada.

En cuanto al **artículo 3** del Decreto distrital 108 de 2020, manifestó que esa norma correrá la suerte del artículo 2 del Decreto 093 de 2020, debido a que la existencia jurídica del primer artículo en mención está intrínsecamente ligada al último artículo en comento, de ahí lo que se solicite en relación con el artículo 2 del Decreto distrital 093 de 2020, debe aplicarse, como consecuencia, al artículo 3 del Decreto distrital 108 de 2020, es decir, su nulidad.

Finalmente, en lo que respecta a los **artículos 5 y 6** del Decreto distrital 108 de 2020, manifestó que lo que realmente se hizo mediante dichos artículos fue establecer no un sistema, como si fuera un sistema de información, cuya comprensión se rige por el derecho de petición, sino una verdadera función pública de apoyo y fomento económico a cargo de todo el Distrito Capital, consistente en dar apoyo económico para la preservación de los empleos y el tejido empresarial del distrito y en particular de la micro, pequeña y mediana empresa (función de apoyo económico para mitigación de impactos), así como potenciar los sectores económicos de oportunidad (función de fomento económico).

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

Confirmándose que se trata de una función pública, si se tiene que su base real y cierta de financiación proviene de los recursos apropiados en el presupuesto general del distrito. En consecuencia, como la norma referida constituye una verdadera función pública de apoyo y fomento económico, en este evento también se presenta nulidad de dicha norma debido a que, al revisar los Decretos legislativos 417, 440, 461 y 512 de 2020, en ninguno de ellos se confirió a los gobernadores y alcaldes facultades para establecer funciones públicas.

Siendo ese un asunto sobre el cual señaló que le compete decidir a la ley o las asambleas departamentales o a los concejos distritales o municipales, por tratarse de la creación de una función pública, tal y como lo determina el artículo 313 de la Constitución en sus numerales 1 y 5, en el sentido que corresponde a los concejos reglamentar las funciones a cargo del municipio, así como determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias.

En consecuencia, precisó que la Alcaldesa Mayor del Distrito Capital no podía crear la función pública de apoyo y fomento económico mediante los artículos 5 y 6 del Decreto distrital 108 de 2020, porque no existe ninguna ley, ordinaria ni extraordinaria que la faculte para ello.

Sin perjuicio de lo previamente expuesto, sostuvo que la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. debió motivar en debida forma el Decreto distrital 108 de 2020 indicando en forma expresa y precisa el sustento normativo constitucional y legal mediante el cual creó la función pública de fomento y apoyo económico cuya nulidad solicita, motivación que no existe en el Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020, lo cual reafirma la solicitud de nulidad de los artículos 5 y 6 de dicho decreto, en razón a que la debida motivación es uno de los elementos esenciales que se exigen para la expedición de esos decretos objeto de control inmediato de legalidad en los términos del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en consonancia con el artículo 137 *ibidem*, de ahí que en el *sub lite* se suscita nulidad por expedición en forma irregular, falta de competencia, y/o con infracción de las normas en que debía fundarse.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

IV. CONSIDERACIONES

1. Cuestión Previa. De acuerdo a lo dispuesto por el pluri referido artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 y el numeral 14 del artículo 151² *ibidem*, la Sala debe destacar que debido a que los actos administrativos objeto de control inmediato de legalidad, estos son, los Decretos N° 93 del 25 de marzo y 108 del 8 de abril de 2020, fueron dictados por una autoridad territorial, como lo fue la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., la competencia funcional y territorial para conocer del presente asunto corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Ahora bien, debe advertirse que el Agente del Ministerio Público, en cada uno de sus dos (2) conceptos, manifestó que debido a que tanto en el Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020, como en el Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020, se presenta la situación que no todos los artículos de cada uno de esos actos resulta susceptible de control inmediato de legalidad, puesto que muchos de ellos no fueron proferidos como desarrollo de un decreto legislativo sino en ejercicio de facultades ordinarias, lo cual implica que se debe sanear el proceso, en el sentido de darle el trámite inadmisorio parcial correspondiente, para así evitar enfrentarse a una circunstancia de un fallo inhibitorio o que el Tribunal se declare inhibido para conocer de fondo acerca del *sub lite* por falta de competencia, en razón a la inexistencia de material normativo sobre el cual ejercer su control frente a determinados artículos.

Así mismo, es pertinente recordar que en la intervención de la Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá para el presente asunto se planteó que los dos (2) actos decretos distritales objeto de estudio, al no ser dictados como desarrollo de ningún decreto legislativo dictado durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino por motivo de la calamidad pública distrital, implicaba que dichos actos, en los términos de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, no podían ser objeto de control inmediato de legalidad y, por tanto, no era plausible dictar pronunciamiento en torno a su legalidad.

² **Artículo 151. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia.** 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.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

De esta manera, frente a los anteriores planteamientos, es del caso señalar que, conforme a lo ahí argumentado, implícitamente se está planteando una falta de competencia de esta Corporación para conocer del control inmediato de legalidad, ya sea de algunos de los artículos de dichos decretos, según lo refiere el Agente del Ministerio Público, o respecto a la totalidad de esos actos, de acuerdo a lo planteado por la Secretaría Jurídica Distrital.

No obstante lo anterior, la Sala debe manifestar que si bien es cierto en esos actos administrativos efectivamente respecto a muchos de los artículos bajo estudio resulta claro que no fueron dictados por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. en ejercicio de atribuciones excepcionales autorizadas por alguno de los decretos legislativos expedidos por motivo de la declaratoria del referido Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, tal y como se analizará más adelante, no debe perderse de vista que otros de los artículos de los aludidos decretos eventualmente resultarían susceptibles de control inmediato de legalidad, por cuanto enunciaron en su contenido determinados decretos legislativos.

En ese orden de ideas, es necesario determinar si en los actos administrativos objeto de análisis se presenta una superposición de competencias, por cuanto, como se ha hecho mención, de una parte, es evidente que unas de sus disposiciones fueron dictadas por la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. con la competencia legal ordinaria para ello, en cambio, para otras de las medidas administrativas adoptadas, se observa una mención a determinados decretos legislativos, lo cual implica que se requiere realizar un estudio más detallado sobre si efectivamente estas últimas disposiciones son o no objeto de control inmediato de legalidad.

Como consecuencia de lo previamente expuesto, al presentarse una eventual superposición de competencias en las disposiciones adoptadas en los decretos distritales objeto de control inmediato de legalidad, no es de recibo seccionar esos actos administrativos, en el sentido de someter, a criterio del Magistrado sustanciador, cuáles de sus artículos serán sometidos a control inmediato de legalidad y cuáles no. Por el contrario, en razón de esa posible superposición de competencias y por unidad de materia, resulta pertinente que sea la Sala Plena la que determine cuáles artículos o disposiciones de los actos administrativos en

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

cuestión sí serán objeto de control inmediato de legalidad y, a su vez, en el evento que lo sean, si estos se encuentran ajustados a la ley.

Por estos motivos, el Magistrado sustanciador se abstendrá de tomar medida procesal alguna tendiente a “sanear” la admisión del presente control inmediato de legalidad respecto a determinados artículos que eventualmente no sean susceptibles de ese medio de control, según lo determine en su debida oportunidad la Sala Plena, en razón de no ser expedidos como desarrollo de un decreto legislativo durante la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta por el Gobierno Nacional mediante Decreto legislativo N° 417 del 17 de marzo de 2020.

2. Problema jurídico. Realizadas las anteriores precisiones, la Sala debe destacar que el problema jurídico a resolver en el *sub examine*, se circunscribe en dilucidar, en primer lugar, si los actos administrativos objeto de estudio cumplen con los presupuestos establecidos por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 la Ley 1437 de 2011 para ser objeto de control inmediato de legalidad, y en segundo lugar, en caso de cumplir con dichos requisitos, se deberá determinar si estos actos se encuentran ajustados o no a la ley.

3. Fundamento normativo. Conforme a lo dispuesto en el capítulo 6 del título VII de la Constitución Política son tres (3) los tipos de estados de excepción previstos en el ordenamiento jurídico para conjurar aquellas situaciones que alteren o perturben en forma grave la soberanía, el orden público, económico, social y ecológico del país, y los cuales se categorizaron en: i) Estado de Guerra Exterior (artículo 212 constitucional), ii) Estado de Conmoción Interior (artículo 213 constitucional) y iii) Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (artículo 215 constitucional).

Anteriores estados de excepción con base en los cuales y en razón de la necesidad de afrontar de manera inmediata y eficiente las causas que los originan, la Constitución Política autoriza al Presidente de la República el uso facultades extraordinarias y temporales para expedir decretos legislativos para así conjurar ese estado de cosas excepcional, con la advertencia que el uso de esa potestad se encuentra sujeta a una serie de condicionamientos respecto a cada uno de los estados de excepción.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

Ahora bien, frente a lo previamente expuesto y en relación con la connotación de un estado de excepción, la Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994 tuvo la oportunidad de precisar³:

(E)l derecho es siempre compatible con un cierto grado de desobediencia y no puede ser de otro modo. Pero cuando ese grado de desobediencia, permisible e inevitable, es traspuesto, la convivencia se torna difícil y hasta imposible, especialmente cuando son las normas reguladoras de conductas sin las cuales la coexistencia no es pensable, las que están comprometidas. Cuando tal ocurre, el desorden se ha sustituido al orden. ¿Cuándo exactamente ocurre tal fenómeno? No es posible determinarlo con entera certeza. Pueden surgir discrepancias. Es, entonces, cuando se requiere el criterio autorizado y prevalente del órgano de la comunidad que ha de verificar, con fuerza vinculante, que el fenómeno se ha producido o su advenimiento es inminente. Justamente, para esas situaciones se han creado los Estados de excepción.

Los Estados de excepción o de turbación del orden exigen, entonces, normas que se adecuen a la nueva situación. Se trata, de normas generalmente más drásticas, vale decir, de un poder disuasivo mayor y más restrictivas de la libertad jurídica.

No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es ése el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza.

En ese orden de ideas, una vez relacionado *grosso modo* el contexto de un estado de excepción, es del caso señalar que al derivar el presente asunto por la declaratoria de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto 417 del 17 de marzo de 2020), en razón de la pandemia por el COVID-19, tal y como se analizará más adelante, es pertinente reseñar que el artículo 215 de la Constitución Política establece sobre ese estado de excepción las siguientes precisiones:

³ Corte Constitucional. Sentencia No. C-179/94. Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ. Santafé de Bogotá, D.C., trece (13) abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

Ahora bien, resulta oportuno destacar que en atención a lo establecido en el literal e) del artículo 152⁴ de la Constitución Política, el Congreso de la República, a efectos de regular lo concerniente a los estados de excepción, expidió la Ley estatutaria 137 de 1994⁵, en virtud de la cual determinó en su artículo 20 que aquellos actos o medidas de carácter general que sean dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un decreto legislativo serían objeto de control inmediato de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Al respecto, la norma en comento establece:

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.

Inciso 3º inexecutable

Frente al artículo previamente transcrito, cabe destacar que, a excepción de su inciso tercero, fue declarado executable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-179 de 1994, con sustento en los siguientes argumentos⁶:

(E)n los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

⁴ **Artículo 152.** Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:
(...)

e) Estados de excepción.

(...)

⁵ "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia".

⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. C-179/94. Santafé de Bogotá, D.C., trece (13) abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

No ocurre lo mismo con el inciso 3o., el cual debe juzgarse junto con el inciso 2o. del artículo 56 de la misma ley que, dispone "Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución".

Tanto el inciso 3o. del artículo 20 como el inciso 2o. del artículo 56 del proyecto de ley estatutaria que se estudia, resultan inexecutable por los mismos motivos que se expusieron al estudiar el artículo 19 del presente proyecto de ley, que consagra la figura de la suspensión provisional de los decretos legislativos. Por tanto, no hay lugar a rebatir el argumento de los intervinientes, pues de todas formas el inciso 3o. será retirado del ordenamiento jurídico.

Así las cosas, el artículo 20 del proyecto de ley que se revisa, es executable salvo el inciso tercero, el cual será declarado inexecutable. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Posteriormente y en similar sentido al referido artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es del caso señalar que con la expedición de la Ley 1437 de 2011 se estableció el control inmediato de legalidad como uno de los medios de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, indicándose para esos efectos que el mismo procedería frente a aquellas medidas generales dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, estableciéndose expresamente en dicha disposición lo siguiente:

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.

De esta manera, conforme a las anteriores disposiciones normativas, de entrada logra extraerse que el control inmediato de legalidad se encuentra supeditado a que la medida objeto de control sea: **i)** de carácter general, **ii)** dictada en ejercicio de la función administrativa y **iii)** en desarrollo de un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción. Así mismo, resulta pertinente destacar que el Consejo de Estado en forma reiterativa y mayoritaria ha mantenido una postura en torno a la

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

naturaleza y las características del control inmediato de legalidad, destacando sobre ese aspecto, de acuerdo a reciente pronunciamiento, las siguientes precisiones⁷:

Esta Corporación⁸ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁹ otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.
2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.
4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Número 1º, Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Bogotá D.C., once (11) de mayo de dos mil veinte (2020). Expediente: 11001-03-15-000-2020-00944-00.

⁸ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp.2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

⁹ "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia".

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

5. La Sala Plena del Consejo de Estado¹⁰ ha dicho además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.
6. Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.
7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto *erga omnes*, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y *-por lo mismo-* no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

Así las cosas, una vez relacionadas las características del control inmediato de legalidad, será del caso analizar en el caso concreto los actos administrativos objeto de control inmediato de legalidad, a efectos de dilucidar, en primer lugar, si cumplen con los presupuestos de la normativa atrás referida para que sean susceptibles de ese medio de control y, en caso de cumplir con dichos requisitos, se deberá determinar si los mismos se encuentran ajustados o no a la ley.

4. Caso concreto.

4.1 Actos administrativos objeto de análisis. La Sala debe destacar que los actos administrativos a estudiarse en el asunto *sub examine* corresponden a:

- Decreto N° 93 del 25 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., *“Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con*

¹⁰ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alíer Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020”¹¹.

- Decreto N° 108 del 8 de abril de 2020, proferido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., *“Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 093 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” y se toman otras determinaciones”¹².*

Es del caso advertir que el texto integral de los anteriores actos administrativos, pueden ser consultado en la página web oficial de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., en los links que aparecen en los anteriores pies de página.

Sin perjuicio de lo anterior, es del caso destacar que, en razón de la necesidad de realizar un análisis en torno a la procedencia del control inmediato de legalidad frente a cada uno de los artículos establecidos en ambos actos administrativos, será en el caso concreto de esta providencia donde se realizará la transcripción de dichos artículos.

Ahora bien, resulta importante resaltar que ambos actos administrativos, como el título de cada uno lo sugiere, fueron adoptados como medidas adicionales y complementarias a las implementadas en el Distrito Capital en el marco de la declaratoria de la **calamidad pública** ordenada por la Alcaldesa Mayor a través del **Decreto distrital N° 87 del 16 de marzo de 2020**¹³, lo cual permite concluir que, en principio, muchas de las medidas adoptadas en los Decretos distritales N° 93 del 25 de marzo y 108 del 8 de abril de 2020 no se profirieron como consecuencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada por el Gobierno Nacional, a través del Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, sino que fueron el resultado y desarrollo de la declaratoria de la calamidad pública para el Distrito Capital.

4.2 Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad. En forma previa a realizar un estudio de fondo en torno a la legalidad de cada uno de los artículos contenidos en los actos administrativos objeto de análisis, resulta

¹¹ <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=91475>

¹² <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=91916>

¹³ *“Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C.”.*

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

importante dilucidar si dichas disposiciones cumplen con los presupuestos establecidos por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 para que efectivamente pueda materializarse el estudio de fondo del presente medio de control.

Para esos efectos resulta pertinente recordar que, de acuerdo con lo dispuesto por los dos (2) últimos artículos en comento, el control inmediato de legalidad se ejercerá cuando las medidas dictadas por la correspondiente entidad territorial sean: **i)** de carácter general, **ii)** dictadas en ejercicio de la función administrativa y **iii)** en desarrollo de un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción.

Anteriores condicionamientos que, de acuerdo a pronunciamientos del Consejo de Estado, deben entenderse como requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad, según lo plasmó esa Corporación en el siguiente pronunciamiento¹⁴:

2.5.- REQUISITOS DE PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

En lo que tiene que ver con cuáles son **los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**, el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, para en términos generales señalar, que **son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos**.

De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: **(i)** que se trate de un acto de contenido general; **(ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **(iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción.** (Negrilla y subrayado fuera de texto)

En ese orden de ideas, en desarrollo del criterio de la procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad, la Sala encuentra que, en relación con los requisitos en comento, no salta duda que frente a los actos administrativos bajo estudio, esto es, los Decretos distritales N° 93 del 25 de marzo y 108 del 8 de abril de 2020, efectivamente **i)** se trata de actos administrativos de carácter general, puesto que no recaen frente a determinada persona ni tampoco crean, modifican o extinguen

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial De Decisión Número 10. Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Bogotá D.C., once (11) de mayo de dos mil veinte (2020). Expediente: 11001 -03-1 5-000-2020-00944-00.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

una situación jurídica particular y concreta, sino que, por el contrario, resultan generales y abstractos, pues se encuentran dirigidos para toda la población y la administración pública de Bogotá, D.C.

Así mismo, se trata de actos administrativos **ii)** dictados en ejercicio de la función administrativa, toda vez que las disposiciones ahí adoptadas refieren indefectiblemente a aspectos estrictamente relacionados con la administración del Distrito Capital de Bogotá y fueron dictados por la Alcaldesa Mayor como autoridad administrativa del Distrito.

Finalmente, en lo que respecta al tercer requisito relacionado con que los actos administrativos **iii)** desarrollen un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción; la Sala debe destacar que, contrario a lo sucedido con los dos (2) anteriores requisitos, frente a la exigencia en mención, deberá realizarse un análisis particular de cada uno de los artículos contenidos en los decretos distritales bajo estudio, puesto que, como se relacionará más adelante, las temáticas abordadas en dichos actos son de distinta índole, motivo por el cual amerita un estudio pormenorizado sobre cada artículo, para así concluir cuales de ellos **fueron expedidos o no en desarrollo de un decreto legislativo dictado durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica**, tal y como se expondrá a continuación.

4.2.1 Decreto N° 93 del 25 de marzo de 2020. En torno al acto administrativo aquí referido, *“Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020”* (Negrilla y subrayado fuera de texto), resulta importante anotar, en primer lugar, que en su parte motiva únicamente se hace alusión al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, mas no se hace ninguna referencia al uso de algún decreto legislativo proferido en razón de ese estado de excepción. Por el contrario, de su motivación se extrae que el mismo se centra exclusivamente en el uso de atribuciones ordinarias en cabeza de la Alcaldesa Mayor de Bogotá, mas no a ninguna facultad excepcional que derive de los decretos legislativos en comento, pues, como se dijo en precedencia, el acto administrativo aquí analizado fue dictado en el marco de una declaratoria de calamidad pública distrital, misma que fue anterior a la declaratoria de ese estado de excepción.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

Precisado lo anterior resulta importante resaltar que lo resuelto en el decreto distrital en comento se encuentra categorizado en determinados sectores o componentes, correspondientes a: i) Sectores Integración Social y Hábitat, ii) Sector Salud, iii) Sector Hacienda, iv) Sector Movilidad, v) Sector Mujer, vi) Sector Cultura e Infraestructura, vii) Sector Desarrollo Económico y viii) Suspensión Términos; los cuales se analizarán de manera ordenada a continuación.

4.2.1.1 En lo correspondiente a los **Sectores de Integración Social y Hábitat**, debe destacarse que el Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020 destinó siete (7) artículos a ese tópico en los siguientes términos:

4.2.1.1.1 Sobre el primer artículo contenido en el citado acto administrativo se encuentra la siguiente disposición:

ARTÍCULO 1.- La prestación de servicios sociales en medio de la pandemia por el Coronavirus (COVID-19) podrá transformar servicios presenciales a transferencias para toda la población objeto de los servicios de la Secretaría Distrital de Integración Social e IDIPRON y demás población pobre y vulnerable del distrito capital. Se podrán combinar todos los canales para cubrir a la población pobre y vulnerable.

Así las cosas, frente al artículo aquí transcrito, la Sala considera que para su expedición la Alcaldía Mayor de Bogotá no acudió a ningún decreto legislativo dictado por motivo de la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, puesto que decisiones como la ahí adoptada no consisten en más que dirigir la acción administrativa del municipio, así como asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, tal y como lo autoriza el artículo 315.3¹⁵ de la Constitución Política.

En consecuencia, la Sala concluye que el artículo en comento no resulta susceptible de control inmediato de legalidad, puesto que no fue proferido como desarrollo de un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción, sino en el ejercicio de unas facultades ordinarias en cabeza de la Alcaldesa Mayor de Bogotá.

¹⁵ **Artículo 315.** Son atribuciones del alcalde:

(...)

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

4.2.1.1.2 Ahora bien en lo que concierne al artículo 2 del Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020, conviene anotar que es la única norma en la que en dos (2) de sus literales se hace alusión a los Decretos legislativos N° 440 del 20 de marzo y 461 del 22 de marzo de 2020, tal y como se resaltará a continuación:

ARTÍCULO 2.- Créase el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa para la contingencia social de la población pobre y vulnerable residente en la ciudad de Bogotá D.C. – sostenimiento solidario- en el marco de la contención y mitigación del COVID-19. El sistema se financia con los recursos apropiados en el presupuesto general del distrito, con los aportes que haga la nación u otros entes territoriales y con las donaciones de particulares y organismos nacionales e internacionales.

El sistema se compone de tres canales: 1) Transferencias monetarias, 2) Bonos canjeables por bienes y servicios y 3) Subsidios en especie.

El sostenimiento solidario es un mecanismo de redistribución y contingencia para la población durante el periodo de emergencia dirigido a la contención, mitigación y superación de la pandemia de COVID-19 y se rige por las siguientes reglas:

a) Todos los canales de transferencia monetaria, bonos canjeables y en especie del distrito forman parte integral del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa.

b) La población potencialmente beneficiaria del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa será aquella que pertenezca a los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, con énfasis en población pobre y en población vulnerable a raíz de la pandemia del COVID-19.

c) El distrito capital podrá realizar convenios con la nación para incorporar la oferta nacional a cualquiera de los tres (3) canales definidos en el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa.

d) La focalización de la oferta distrital de transferencias, en sus procesos de identificación, selección y asignación, será definida por la Secretaría de Integración Social y permitirá el uso de instrumentos de focalización individual o por hogares, geográficos y comunitarios. Los representantes legales de las entidades distritales deberán reportar la información de población focalizada a la Secretaría de Integración Social en los términos que esta defina y serán responsables de dicha focalización.

e) El distrito capital podrá ajustar todos los criterios de población objetivo, focalización, priorización, ingreso especial y permanencia existentes de su oferta de transferencias en todos los canales del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa.

f) **El distrito podrá redireccionar recursos presupuestados para otros propósitos** en cualquiera de los tres canales del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, **de conformidad con el Decreto ley 461 de 2020 y demás normas que así lo permitan expedidas bajo las facultades estado de emergencia económica, social y ecológica así lo permitan.**

g) **El distrito podrá modificar, suspender o terminar los contratos o convenios ya existentes** en cada uno de los tres canales, en función de las necesidades de los propósitos del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa,

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

observando el estatuto general de contratación y las normas que sobre la materia expida el gobierno nacional en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica.

h) **El distrito podrá contratar de manera directa y expedita, de acuerdo con lo previsto en el decreto ley 440 de 2020**, numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, los servicios relacionados con la operación del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, siempre y cuando se atienda lo previsto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y demás requisitos para la declaratoria de urgencia manifiesta. El distrito podrá celebrar nuevos convenios y modificar los convenios que a la fecha tiene contratados con la red bancaria o con las entidades que cuenten con la logística de dispersión de recursos monetarios para aumentar la capacidad de distribución a la población.

i) Se autoriza a la Secretaría Distrital de Hacienda para implementar el sistema de solidaridad que recaude y canalice donaciones diferentes a las referidas en el Decreto 797 del 2018, para este efecto deberá proveer el mecanismo para realizar dicho recaudo.

Parágrafo: Las donaciones que se perciban a través del aporte voluntario del 10% contenido en el Decreto 797 del 2018 en los impuestos predial unificado, sobre vehículos automotores y del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros (ICA), se destinarán para ayudar al financiamiento del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Como se puede observar, el artículo en comentario crea el “*Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa*” con la finalidad de atender la contingencia social de la población pobre y vulnerable residente en la ciudad de Bogotá D.C. – sostenimiento solidario- en el marco de la contención y mitigación del COVID-19; para lo cual se establecieron una serie de lineamientos relacionados con el financiamiento de ese sistema.

Al respecto, en torno a dicho financiamiento, se encuentra que en sus literales f), g) y h) se alude a determinados decretos legislativos que fueron dictados en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, haciendo uso de expresiones tales como: “*El distrito podrá redireccionar recursos presupuestados para otros propósitos (...) **de conformidad con el Decreto ley 461 de 2020** y demás normas que así lo permitan expeditas bajo las facultades estado de emergencia económica, social y ecológica así lo permitan*”; “*El distrito podrá modificar, suspender o terminar los contratos o convenios ya existentes (...) **observando (...) las normas que sobre la materia expida el gobierno nacional en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica***”; y “*El distrito podrá contratar de manera directa y expedita, **de acuerdo con lo previsto en el decreto ley 440 de 2020***” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

Anteriores manifestaciones que si bien aluden de manera expresa a los Decretos legislativos 440 y 461 del 2020 o la normativa que en materia de contratación que expida el Gobierno Nacional en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, lo determinante al *sub examine* es que dichas disposiciones simplemente se circunscriben en ordenar el cumplimiento de esos decretos legislativos, sin embargo y por ser lo determinante al *sub examine*, no se evidencia ningún desarrollo de los contenidos de los mismos, pues no les dan ningún alcance ni los reglamenta o ejecuta, sino que únicamente ordena cumplirlos, lo cual implica indefectiblemente que el Distrito Capital se limitó en enunciar, mas no en desarrollar, unos decretos legislativos que, por obvias razones de jerarquía normativa, debe cumplirlos.

En ese orden de ideas, al evidenciarse que el artículo objeto de estudio no fue dictado como desarrollo material de un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción, la Sala arriba a la conclusión que no se cumple con uno de los presupuestos de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 para ejercer el control inmediato de legalidad, esto es, que el acto administrativo sea dictado *“como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción”*, y respecto a lo cual el Consejo de Estado, en la última sentencia en cita, tuvo la oportunidad de precisar que únicamente serán susceptibles de ese control aquellos actos que *“de manera expresa desarrollen decretos legislativos”*.

4.2.1.1.3 De esta manera, continuando con los demás artículos del acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad se encuentra:

ARTÍCULO 3.- La Secretaría Distrital del Hábitat reglamentará un programa especial para atender las necesidades de vivienda en la modalidad de arrendamiento, a través de la transferencia monetaria, por el término en que se mantenga el aislamiento obligatorio ordenado por el gobierno nacional mediante Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020 o las normas que lo modifiquen, a la población afectada en sus ingresos dada la calamidad pública que afecta al país por el Coronavirus Covid-19.

En relación con el artículo previamente referido, la Sala considera que su contenido no desarrolla ningún decreto legislativo, pues lo ahí dispuesto no consiste en el desarrollo de una facultad excepcional autorizada por un decreto legislativo, lo cual habilitaría el control inmediato de legalidad, sino en el ejercicio de una atribución ordinaria, puesto que es de plena competencia de la Alcaldesa Mayor de Bogotá,

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

en los términos del artículo 315.3 de la Constitución Política, dirigir la acción administrativa del municipio, en el sentido de ordenar a sus secretarías la realización de los programas sociales que considere pertinentes para determinado sector de la población bajo determinadas circunstancias, de ahí que al no evidenciarse ningún desarrollo de un decreto legislativo, no resulta procedente el control inmediato de legalidad para el artículo aquí estudiado.

4.2.1.1.4 En lo que respecta al siguiente artículo del decreto distrital actualmente objeto de estudio de control inmediato de legalidad se estableció:

ARTÍCULO 4.- La población en riesgo de habitabilidad en calle que solicite voluntariamente realizar el aislamiento social tendrá lugares específicos para este fin, para lo cual la Secretaría Distrital de Integración Social a partir de la oferta existente y de las posibilidades presupuestales y administrativas dispondrá espacios fijos y móviles para brindar esta atención.

El criterio de ingreso será el hecho que la persona haga parte de los grupos de riesgo de contagio por Coronavirus (COVID-19), para lo cual se priorizará a quienes sean adultos mayores, madres gestantes o que en su grupo familiar haya niños, niñas y adolescentes. La Secretaría Distrital de Integración Social procurará evitar la salida de esta población hasta que las autoridades sanitarias así lo indiquen, en aras de preservar su salud y la del entorno. La autorización para cumplir este protocolo se entiende dada al momento en que la persona solicita acceder al servicio y hacer parte del mismo.

Parágrafo. Para este fin la Secretaría Distrital de Integración Social podrá dotar de espacios fijos y móviles para camas, comedores comunitarios, personal capacitado para atender esta población. Procurará evitar la salida hasta que las autoridades sanitarias así lo indiquen, autorización que se entiende dada al momento que la persona solicite acceder al servicio.

Frente al artículo aquí relacionado, la Sala debe destacar que por referirse también, como aconteció con el anterior artículo, a un programa social designado por la Alcaldía Mayor de Bogotá a cargo de la Secretaría Distrital de Integración Social que no evidencia el desarrollo de ningún decreto legislativo, pues se trata de la ejecución de un programa que es propio de la misión de esa secretaría¹⁶, en el sentido de implementar una política pública orientada a la inclusión social y la mejora en la calidad de vida de la población en mayor condición de vulnerabilidad, como lo es la de habitabilidad en calle, bajo el contexto de la pandemia causada por el Coronavirus – COVID 19, ineludiblemente se llega a la conclusión que, al no

¹⁶ “La Secretaría Distrital de Integración Social, es una entidad pública de nivel central de la ciudad de Bogotá, líder del sector social, responsable de la formulación e implementación de políticas públicas poblacionales orientadas al ejercicio de derechos, ofrece servicios sociales y promueve de forma articulada, la inclusión social, el desarrollo de capacidades y la mejora en la calidad de vida de la población en mayor condición de vulnerabilidad, con un enfoque territorial”.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

desarrollar ningún decreto legislativo, no resulta en un artículo objeto de control inmediato de legalidad.

4.2.1.1.5 De otra parte en lo concerniente a los artículos 5 y 6 del Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020, por guardar estrecha similitud, se relacionan a continuación:

ARTÍCULO 5.- Los Centro de protección o de servicios 24 horas siete días a la semana, en los cuales se prestan servicios sociales permanentes se mantendrán en operación, así mismo los centros noche para adultos mayores. Se faculta a las entidades distritales que ofrecen estos servicios a restringir visitas y contacto externo con otras personas o con el espacio público para garantizar el aislamiento social.

ARTÍCULO 6.- El prestador de servicios de vivienda que corresponden a menos de treinta (30) días, según lo previsto en el Decreto 2590 de 2009, se abstendrá de desalojar al usuario en condición de vulnerabilidad por el no pago del hospedaje, durante el término del aislamiento preventivo obligatorio. Lo anterior, en desarrollo del principio de solidaridad previsto en la Ley 1523 de 2012.

Lo anterior no exime del pago al usuario por el servicio prestado.

En relación con los artículos aquí transcritos, es del caso anotar que a través de los mismos la Alcaldía Mayor de Bogotá no está desarrollando ninguna facultad excepcional, sino que simplemente está determinando unas instrucciones para la prestación de unos servicios respecto a los centros de protección o vivienda que el Distrito Capital administra, a efectos de atender a la población en condición de vulnerabilidad, motivo por el cual resulta evidente que con dicho artículo no se está desarrollando ningún decreto legislativo sino el ejercicio de unas facultades ordinarias, lo cual implica que esa disposición normativa no sea objeto de control inmediato de legalidad.

4.2.1.1.6 Finalmente en cuanto al último artículo de los Sectores de Integración Social y Hábitat establecido en el Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020 se determinó lo siguiente:

ARTÍCULO 7.- Ordenar a la Secretaría Distrital de Integración Social que adelante si es el caso en concurso con otras entidades, la construcción de las obras de infraestructura, albergues móviles o adecuación de espacios ya construidos, relacionados con espacios de aislamiento preventivo, indispensables para mitigar el riesgo de contagio de Coronavirus-COVID-19 en la población vulnerable focalizada de Bogotá D.C. En virtud de lo anterior, podrá realizar los traslados presupuestales que sean necesarios para adelantar la contratación a que haya lugar, y proceder a la declaratoria de urgencia manifiesta. De igual manera podrá llegar a acuerdos con propietarios privados

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

de inmuebles para la adecuación de espacios necesarios para el aislamiento preventivo.

Parágrafo. En la etapa constructiva se preferirá las modalidades que permitan adelantar la labor en el menor tiempo posible, siempre y cuando se respeten los parámetros necesarios de seguridad para este tipo de infraestructura previstas a nivel nacional y distrital.

En relación con dicho artículo, la Sala debe anotar que las disposiciones ahí adoptadas no muestran ningún desarrollo de un decreto legislativo, toda vez que al autorizar la Alcaldesa Mayor de Bogotá a su Secretaría de Integración Social una eventual contratación para determinadas obras de infraestructura en el marco de una urgencia manifiesta derivada por el Coronavirus COVID-19, se está ante una actuación administrativa que se encuentra prevista, entre otros, por el artículo 42¹⁷ de la Ley 80 de 1993¹⁸; de ahí que ante la evidencia de no desarrollar ningún decreto legislativo el artículo bajo estudio se concluye que el control inmediato de legalidad resulta improcedente.

4.2.1.2 Ahora bien, en lo correspondiente a las disposiciones adoptadas para el **Sector Salud** en el Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020, resulta importante destacar que sobre ese tópico se estableció:

4.2.1.2.1 Respecto al primero de los artículos sobre el referido Sector Salud del Distrito Capital se estableció:

ARTÍCULO 8.- Es responsabilidad de cada Entidad Promotora de Salud EPS hacer seguimiento efectivo de sus afiliados que se encuentren en aislamiento preventivo, de igual forma fortalecer las acciones de promoción y prevención que ha orientado el gobierno nacional y distrital.

Frente a dicho artículo, la Sala debe anotar que lo ahí dispuesto únicamente se circunscribe en señalar unas responsabilidades a cargo de las Empresas Promotoras de Salud por motivo del Coronavirus COVID-19; siendo esa una serie de lineamientos que no desarrollan ningún decreto legislativo sino que simplemente

¹⁷ **Artículo 42. De la urgencia manifiesta.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o ~~concurso~~ públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

Parágrafo. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

¹⁸ "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

recalcan tareas concretas a cargo de la misión que desarrollan dichas EPS, motivo por el cual al no cumplir con ese presupuesto exigido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, la Sala prescindirá de realizar el control inmediato de legalidad a dicho artículo.

4.2.1.2.2 En cuanto al siguiente artículo del Sector Salud del Decreto N° 93 del 25 de marzo de 2020 se encuentra la siguiente disposición:

ARTÍCULO 9.- Con el propósito de garantizar la efectiva y oportuna prestación de los servicios de salud en el distrito capital con ocasión de la situación de calamidad pública derivada de la pandemia COVID-19, la Secretaría Distrital de Salud en coordinación con las Instituciones Prestadoras de Salud - IPS, podrá establecer áreas de expansión de los servicios para la atención de los pacientes en cuidado crítico, ordenando para el efecto la ocupación temporal de inmuebles de propiedad pública o privada que hayan tenido o tengan como destinación la prestación de servicios de salud u otros servicios, de conformidad con lo previsto en los artículos 69 y 70 de la Ley 1523 de 2012.

En caso de necesidad perentoria, se procederá a la ocupación inmediata de los inmuebles requeridos con el concurso de las autoridades de policía.

En la orden de ocupación temporal impartida por la Secretaría Distrital de Salud deberán indicarse las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación del servicio de salud en los respectivos inmuebles, así como definirse los términos y condiciones en que se adelantará dicha actividad.

La Secretaría Distrital de Salud en desarrollo de la ocupación temporal podrá ordenar la realización de obras civiles, efectuar adecuaciones físicas, y adquirir e instalar los equipos necesarios para garantizar la adecuada prestación de los servicios de salud requeridos para atender la situación de calamidad pública.

Parágrafo. Los distintos organismos, empresas e instituciones que hacen parte de la estructura de respuesta de emergencias de la terminal aérea deberán ampliar la red de personal que permita asegurar el mantenimiento de la sanidad pública de manera mancomunada con el personal asignado por la administración local, para hacer frente a la propagación del COVID-19.

En torno al artículo en comento, la Sala debe resaltar que lo ahí establecido no se trata más que el ejercicio de unas normas de carácter ordinario dispuestas por los

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

artículos 69¹⁹ y 70²⁰ de la Ley 1523 de 2012²¹, motivo por el cual no se evidencia el desarrollo de ningún decreto legislativo que conduzca a un análisis de fondo a esa disposición a través del presente control inmediato de legalidad.

4.2.1.2.3 De otra parte, continuando con el articulado establecido en el decreto distrital objeto de estudio se encuentra lo siguiente:

ARTÍCULO 10.- La Secretaría Distrital de Salud podrá de manera adicional a sus funciones:

- a) Fijar criterios para no programar citas electivas.
- b) Movilizar o trasladar servicios.
- c) Aumentar la capacidad instalada de las unidades de cuidados intensivos.
- d) Incrementar programas de altas tempranas y hospitalización a domicilio.
- e) Limitar las visitas a personas hospitalizadas.
- f) Realizar compras conjuntas.

Sobre el artículo aquí relacionado, la Sala observa que mediante lo ahí dispuesto la Alcaldesa Mayor de Bogotá no hizo más que impartir una serie de instrucciones a

¹⁹ **Artículo 69. Ocupación temporal de inmuebles.** En desarrollo de la función social de la propiedad, los propietarios, poseedores y tenedores de inmuebles y mejoras en áreas geográficas determinadas en la declaratoria de situación de desastre o calamidad pública, están obligados a permitir la ocupación total o parcial para facilitar las labores de manejo de desastres, incluyendo la respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Parágrafo 1o. La ocupación temporal debe ser ordenada por la autoridad pública competente y se deben otorgar garantías de notificación y posibilidad de elevar recursos. Las entidades públicas o privadas encargadas de las labores de manejo de desastres acatarán las disposiciones ordenadas para la ocupación temporal. En el caso de las entidades privadas, su actuación será realizada como particulares en ejercicio de funciones públicas, para esto serán investidos temporalmente de esas funciones públicas de ocupación por la autoridad pública competente.

Parágrafo 2o. La ocupación temporal deberá limitarse al espacio y tiempo estrictamente indispensables y causar el menor daño posible, el cual deberá ser reparado de manera expedita y completa. De igual manera se cancelarán las expensas en las que haya incurrido el propietario, poseedor o tenedor por causa de la ocupación temporal.

²⁰ **Artículo 70. Procedimiento y condiciones de la ocupación.** La entidad pública a cargo de la emergencia comunicará por escrito al propietario, poseedor o tenedor del inmueble la necesidad de la ocupación temporal, la extensión requerida del terreno, las habitaciones o edificaciones que se ocuparán y el tiempo probable que dure la ocupación, que en ningún caso podrá ser superior a un (1) año. En la misma comunicación hará una estimación del valor de los perjuicios que pueden causarse y que ofrece pagar. La comunicación deberá indicar el plazo para manifestar el consentimiento del propietario, poseedor o tenedor y su valoración de los perjuicios probables. Si no se obtuviere el consentimiento para la ocupación temporal o no se llegare a un acuerdo sobre el valor estimado de los perjuicios en el plazo señalado en la comunicación, se procederá a la ocupación con el concurso de las autoridades de policía.

Parágrafo 1o. El plazo para que el propietario, poseedor o tenedor manifieste su aceptación o disenso respecto de la medida y del valor estimado de los perjuicios no podrá ser inferior a cinco (5) días hábiles.

Parágrafo 2o. La decisión de ocupar temporalmente un inmueble o unas mejoras se comunicará personalmente y mediante escrito dirigido y entregado en la dirección conocida del propietario, poseedor o tenedor. Simultáneamente se fijará edicto en lugar público de la sede de la alcaldía por el término de cinco (5) días hábiles. Al vencimiento de la notificación por edicto empezará a correr el término prescrito en el parágrafo 1o.

Parágrafo 3o. En caso de necesidad perentoria, se procederá a la ocupación en forma inmediata y se procurará notificar a los interesados a la mayor brevedad posible. Esta modalidad de ocupación no precluye la aceptación posterior por parte del propietario, poseedor o tenedor ni el pago de los perjuicios y gastos.

²¹ *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.*

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

la Secretaría Distrital de Salud en el marco de la calamidad pública que fue declarada por aquélla mediante el Decreto distrital N° 87 del 16 de marzo de 2020, razón por la cual, al observarse que con esa decisión se buscó organizar o impartir órdenes a sus dependencias, tal y como lo autoriza el artículo 315.3 constitucional, no se desarrolló ningún decreto legislativo, pues se ejerció una atribución ordinaria y no excepcional, de ahí que no resulta procedente el control inmediato de legalidad para el artículo en comento.

4.2.1.3 Ahora bien en lo concerniente a la reglamentación dispuesta para el **Sector Hacienda** se observa que en el Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020 se determinó:

ARTÍCULO 11.- Durante la vigencia 2020 se ajusta el calendario tributario del distrito capital para el pago del impuesto predial unificado y el impuesto de vehículos, en los siguientes plazos:

a. El plazo máximo para el pago del impuesto predial unificado para los predios residenciales y no residenciales, será el 5 de junio de 2020 con descuento del diez por ciento (10%). El plazo para pagar el impuesto sin descuento vence el día viernes 26 de junio de 2020.

b. Los contribuyentes que se acojan al Sistema de Pago Alternativo por Cuotas Voluntario (SPAC), presentarán una declaración inicial a través del portal WEB o cualquier medio virtual dispuesto por la Secretaría Distrital de Hacienda, hasta el 30 de abril de 2020, y realizarán el pago del impuesto a cargo en cuatro (4) cuotas iguales en las siguientes fechas:

Primera cuota: 12 de junio de 2020.

Segunda cuota: 14 de agosto de 2020.

Tercera cuota: 9 de octubre de 2020.

Cuarta cuota: 11 de diciembre de 2020.

c. El plazo máximo para el pago del impuesto de vehículos, con descuento del diez por ciento (10%) será el tres (3) de julio de 2020. El plazo máximo para el pago de este impuesto, sin descuento, será el 24 de julio de 2020.

Como se puede observar el artículo en comento concierne al reajuste del calendario tributario del Distrito Capital de Bogotá, así como el consecuencial descuento por pago oportuno respecto a los impuestos predial unificado y de vehículos; siendo esa una disposición que, de acuerdo con los artículos 1 parágrafo 3²² del Acuerdo

²² **Artículo 1º. Sistema preferencial del impuesto predial unificado para predios residenciales de estratos 1 y 2.** Para los predios residenciales de los estratos 1 y 2 impuesto predial unificado será el correspondiente en salarios mínimos diarios vigentes, según su avalúo catastral vigente, conforme a la siguiente tabla:
(...)

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

distrital N° 26 del 21 de diciembre de 1998²³; 16²⁴ y 130²⁵ del Decreto distrital N° 422 del 26 de junio de 1996²⁶; y 8²⁷ del Decreto distrital 474 del 26 de octubre de 2016²⁸, entre otras normas, es de competencia de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá establecer ese calendario, tan es así que inclusive en forma previa a la declaratoria de la calamidad pública en el Distrito Capital mediante Decreto distrital N° 87 del 16 de marzo de 2020, dicha Secretaría ya había fijado el calendario tributario para 2020 a través de la Resolución SDH-628 del 26 de diciembre de 2019²⁹.

Así las cosas, al evidenciarse que la fijación del calendario tributario en el Distrito Capital de Bogotá, conforme a la normativa distrital ordinaria vigente ya referida, compete a la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se concluye que el artículo bajo estudio no puede ser objeto de control inmediato de legalidad, puesto que no fue expedido como desarrollo de un decreto legislativo dictado durante el Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico declarado por el Gobierno Nacional mediante Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, sino en uso de atribuciones ordinarias .

Parágrafo 3º. El pago de la obligación tributaria de los predios aquí previstos, deberá efectuarse dentro del año gravable correspondiente, atendiendo los plazos especiales, que para el efecto establezca la Secretaría de Hacienda Distrital.

²³ *“Por el cual se adoptan medidas de simplificación tributaria en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, y se dictan otras disposiciones”.*

²⁴ **Artículo 16º.- Lugar y Plazos para Presentar las Declaraciones.** Las declaraciones tributarias deberán presentarse en los lugares y dentro de los plazos, que para tal efecto señale el Secretario de Hacienda Distrital. Así mismo, el gobierno distrital podrá recibir las declaraciones tributarias a través de bancos y demás entidades autorizadas para el efecto.

(...)

²⁵ **Artículo 130º.- Lugares y Plazos Para Pagar.** El pago de los impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la Dirección Distrital de Impuestos, deberá efectuarse en los lugares y dentro de los plazos que para tal efecto señale el Secretario de Hacienda Distrital.

El Gobierno Distrital podrá recaudar total o parcialmente tales impuestos, sanciones e intereses, a través de los bancos y demás entidades financieras.

En desarrollo de lo dispuesto en el inciso anterior, el Alcalde Mayor del Distrito Capital, mediante Resolución autorizará a los bancos y demás entidades especializadas, que cumplan con los requisitos exigidos, para recaudar y cobrar impuestos, sanciones e intereses, y para recibir declaraciones tributarias.

²⁶ *“Por el cual se actualiza el Decreto 807 de 1993”.*

²⁷ **Artículo 8º. Pago del Impuesto Predial Unificado.** El impuesto Predial Unificado se pagará de acuerdo con la resolución que expida la Secretaría Distrital de Hacienda a través de la cual establece los lugares, plazos y descuentos para la presentación de las declaraciones tributarias y el pago de los impuestos administrados por la Dirección Distrital de Impuestos, en una de las siguientes modalidades:

(...)

²⁸ *“Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 648 de 2016 que simplifica el sistema tributario Distrital y se dictan otras disposiciones”.*

²⁹ *“Por la cual se modifica la Resolución SDH-190 del 22 de noviembre de 2018, que estableció los lugares, plazos y descuentos que aplican para cumplir con las obligaciones formales y sustanciales para la presentación de las declaraciones tributarias y el pago de los tributos administrados por la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, DIB, de la Secretaría Distrital de Hacienda”.*

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

4.2.1.4 De otra parte, continuando con el articulado del acto Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020, la Sala encuentra que en lo correspondiente al **Sector Movilidad** se determinó:

ARTÍCULO 12.- La Secretaría Distrital de Movilidad, en su calidad de autoridad de tránsito y Transporte, y la Empresa de Transporte Tercer Milenio. TRANSMILENIO S.A., en su calidad de ente gestor del Sistema Integrado de Transporte Público, ordenarán a las empresas de Servicio de Transporte Público Masivo (SITP troncal y SITP zonal) y a empresas del SITP Provisional (TPC):

1. Limpiar y desinfectar, por lo menos una vez al día, los buses y las cabinas de TransmiCable, especialmente los objetos y las superficies que entren en contacto de los usuarios.
2. Garantizar que al inicio y durante la operación la flota de buses se encuentre en condiciones de buena ventilación para la renovación del aire al interior del vehículo.
3. Promover acciones de auto cuidado, aseo y desinfección entre los conductores y personal vinculado al Sistema TransMilenio y SITP.
4. Retirar de los vehículos elementos susceptibles de contaminación (alfombras, tapetes, forros de sillas, entre otros).
5. Implementar procedimientos para evidenciar y alertar síntomas de COVID-19 en conductores y personal vinculado al Sistema TransMilenio y SITP.

ARTÍCULO 13.- La Secretaría Distrital de Movilidad, en su calidad de autoridad de tránsito y transporte, ordenará a las empresas de servicio público terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi que operan en el distrito capital:

- a) Limpiar y desinfectar, por lo menos una vez al día los vehículos, especialmente los objetos y las superficies en los vehículos que están en contacto de los usuarios.
- b) Proveer al conductor del vehículo elementos de aseo y desinfección, para reducir la posibilidad de infección.
- c) Mantener buenas condiciones de ventilación durante la prestación del servicio para facilitar el flujo de aire.
- d) Retirar de los vehículos elementos susceptibles de contaminación (alfombras, tapetes, forros de sillas, entre otros).
- e) Implementar procedimientos para el control de temperatura de los conductores.

ARTÍCULO 14.- La Secretaría Distrital de Movilidad, en su calidad de administrador de las vías públicas, ordenará a las empresas que alquilan patinetas y bicicletas en el espacio público que limpien y desinfecten, por lo menos una vez al día los vehículos, especialmente las superficies que están en contacto de los usuarios.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

ARTÍCULO 15.- La Secretaría Distrital de Movilidad, en su calidad de autoridad de tránsito, ejercerá acciones de control especial frente al desplazamiento de pasajeros que se realice en el interior de la ciudad en las diferentes modalidades de transporte (intermunicipal, especial, rutas urbanas) dentro del convenio Bogotá – Soacha a fin de procurar el cumplimiento de las directrices impartidas por el Gobierno Nacional y la Administración Distrital en materia de atención del estado de emergencia social. Ecológica y económica provocado por el COVID-19.

La Secretaría Distrital de Movilidad establecerá horarios y restricciones de atención al público garantizando la entrega de vehículos inmovilizados y comparecencias.

ARTÍCULO 16.- Restringir el acceso del público al terminal aéreo, salvo a los pasajeros de vuelos confirmados, quienes deberán presentar a seguridad aeroportuaria y policía nacional los documentos que acrediten dicha situación.

Parágrafo. Estarán exceptuados de esta medida, el personal operativo y administrativo de la terminal aérea y las autoridades competentes, así como aquellos acompañantes de personas de la tercera edad, personas en situación de discapacidad y menores de 18 años, que sean pasajeros confirmados.

En ese orden de ideas, en relación con los artículos previamente transcritos, la Sala encuentra que, tal y como se motivó en el Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020, los artículos 3³⁰, 6 parágrafo 3 inciso 2³¹, y 119³² de la Ley 769 de 2002³³ autorizan a la Alcaldesa Mayor de Bogotá, como la autoridad de tránsito del distrito, a adoptar medidas como las establecidas en dichas disposiciones.

En consecuencia, al evidenciarse el uso de facultades ordinarias y ningún desarrollo de un decreto legislativo para su expedición, la Sala concluye que dichos artículos no cumplen con el presupuesto exigido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es, ser dictados como desarrollo de un decreto legislativo durante un estado de excepción, razón por la cual frente a los mismos se declarará la improcedencia del presente control inmediato de legalidad.

³⁰ **Artículo 3o. Autoridades de tránsito.** <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes:

El Ministerio de Transporte.
Los Gobernadores y los Alcaldes.

(...)

³¹ **Artículo 6o. Organismos de tránsito.** Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

(...)

Parágrafo 3o. (...)

Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.

³² **Artículo 119. Jurisdicción y facultades.** Sólo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos.

³³ "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones".

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

4.2.1.5 Ahora bien, en lo que respecta al siguiente componente reglamentado en el Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020, esto es, el **Sector Mujer**, se relaciona a continuación lo ahí establecido:

ARTÍCULO 17.- Ordenar de manera transitoria, a partir del 26 de marzo de 2020 y por el tiempo que dure la calamidad pública, la suspensión de la atención al público en la modalidad presencial en Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y Casa de Todas de las 20 localidades.

Parágrafo. La Secretaría Distrital de la Mujer establecerá mecanismos para fortalecer los canales de comunicación virtual y telefónica para brindar orientación y asesoría socio-jurídica y psicosocial, teniendo como finalidad la prevención y atención de violencias contra las mujeres u otra vulneración de sus derechos.

ARTÍCULO 18.- La Línea Púrpura Distrital: "Mujeres que escuchan Mujeres" permanecerá en funcionamiento a través del número 018000112137, gratuito en Bogotá desde teléfono fijo o celular, WhatsApp 3007551846 y el correo lpurpura@sdmujer.gov.co, para las finalidades enunciadas en el parágrafo del artículo que antecede.

ARTÍCULO 19.- Las Casas Refugio que operan en el distrito mantendrán su operación las 24 horas del día, siete días de la semana, toda vez que brindan medidas de protección. La Secretaría Distrital de la Mujer procurará evitar la salida de personas en protección para evitar el contacto externo con otras personas en el espacio público, en aras de preservar su salud y para garantizar el aislamiento social. La autorización para cumplir este protocolo se entiende dada al momento en que la persona solicita acceder al servicio y hacer parte del mismo.

Frente al anterior articulado, la Sala debe reseñar que al establecer instrucciones relacionadas con el funcionamiento de la Secretaría Distrital de la Mujer, así como las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, la Casa de Todas y las Casas Refugio, no se puede aludir al ejercicio o desarrollo de ninguna facultad excepcional derivada por un decreto legislativo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, toda vez que se trata simplemente del ejercicio de facultades administrativas ordinarias en cabeza de la Alcaldesa Mayor de Bogotá, a efectos de reglamentar el funcionamiento de las oficinas en comento, tal y como lo autoriza el artículo 315.3 de la Constitución Política, razón por la cual dichos artículos no resultan susceptibles de control inmediato de legalidad.

4.2.1.6 En este punto, en cuanto al **Sector Cultura e Infraestructura** se refiere, la Sala debe resaltar que la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante el Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020, estableció los siguientes artículos:

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

ARTÍCULO 20.- La Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, expedirá el respectivo acto administrativo que ordene las restricciones y limitaciones para el uso de la infraestructura cultural, patrimonial, artística, recreativa y deportiva, así como el cierre de los programas a cargo de las entidades que integran el sector cultura.

ARTÍCULO 21.- Se restringe el préstamo de plazas y escenarios públicos a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).

ARTÍCULO 22.- Durante la vigencia de las medidas del presente decreto se prohíbe el uso de piscinas públicas y privadas y se ordena el cierre del camino de ingreso a Monserrate.

Como se puede observar, los artículos en comentario refieren básicamente en impartir instrucciones a la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, así como ordenar al Instituto de Desarrollo Urbano, se restrinja y limite el uso de las instalaciones administradas por ambas oficinas; anteriores disposiciones que no requieren de ningún desarrollo de un decreto legislativo, puesto que la Alcaldía Mayor de Bogotá se encuentra plenamente facultada para disponer del uso de los bienes públicos o instalaciones del distrito, de ahí que al no evidenciarse ningún desarrollo de un decreto legislativo con la expedición de esos artículos se prescindirá de ejercer el control inmediato de legalidad sobre los mismos.

4.2.1.7 De otra parte, en cuanto a la reglamentación dispuesta para el **Sector Desarrollo Económico** establecida en el Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020 se encuentra el siguiente artículo:

ARTICULO 23. Adicional a los recursos y acciones dirigidas a los sectores informales en el marco del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, se desarrollarán las siguientes estrategias para mitigar los impactos en la generación de ingresos de dichos sectores:

a) Las entidades pertenecientes al sector desarrollo económico podrán suspender pagos de contratos de usos y aprovechamiento del espacio público y cuotas de participación ferial durante el periodo de emergencia, así como condonar intereses a beneficiarios morosos durante el tiempo que dure la calamidad.

b) El IPES y la Secretaría de Desarrollo Económico gestionarán la vinculación focalizada de tiendas populares al Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, como parte de la red para la provisión de bienes y servicios por medio de estrategias digitales.

c) Promover instrumentos y mecanismos para identificar alternativas que permitan mitigar el impacto económico y el cuidado del empleo existente mediante la articulación de alianzas público privadas.

d) Adelantar las acciones y alianzas pertinentes para fomentar el sector productivo de Bogotá D.C., afectado por la emergencia de COVID 19, en aras

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

de incrementar la sostenibilidad de las empresas y el mantenimiento de empleos mediante el lanzamiento de líneas de crédito en alianza con Fondo Nacional de Garantías y Bancoldex, entre otros.

Parágrafo. La Secretaría de Desarrollo Económico y sus entidades adscritas y vinculadas podrán suscribir convenios y modificar los que a la fecha se encuentren vigentes en aras de desarrollar las estrategias descritas en este artículo.

En torno al anterior artículo, cabe mencionar que, al establecer una serie de estrategias o lineamientos para mitigar los impactos en la generación de ingresos de los sectores informales de la economía, se está ante la presencia de una política pública que no implica *per se* el desarrollo de ningún decreto legislativo sino el ejercicio de facultades ordinarias en cabeza de la Alcaldesa Mayor de Bogotá.

Además, concomitante con lo aquí anotado, si bien es cierto se alude en el literal a) del artículo en comento a la adopción de acciones tales como “*suspender pagos de contratos de usos y aprovechamiento del espacio público y cuotas de participación ferial durante el periodo de emergencia, así como condonar intereses a beneficiarios morosos durante el tiempo que dure la calamidad*”, lo determinante al *sub examine* es que al no invocarse en dicho artículo ni en ninguno de los considerandos del Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020, a algún decreto legislativo que autorice ese tipo de actuaciones, se extrae que la Alcaldía Mayor de Bogotá adoptó esa decisión en uso de facultades ordinarias, sin que ello implique que efectivamente sea un artículo ajustado al ordenamiento jurídico, sino que por vía control inmediato de legalidad no resulta susceptible de control.

4.2.1.8 Ahora bien, en cuanto al último de los componentes dispuestos en el Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020, esto es, la **Suspensión de Términos** se encuentra el siguiente artículo:

Artículo 24. Suspender los términos procesales de las actuaciones administrativas, sancionatorias, disciplinarias, que adelantan las entidades y organismos del sector central, y de localidades, así como los asuntos de competencia de los inspectores de policía y su respectiva segunda instancia, a partir del 26 marzo y hasta el 13 de abril del 2020. Fechas en las que no correrán los términos para todos los efectos de ley.

Parágrafo 1. Sin perjuicio de lo anterior, cada entidad podrá exceptuar la aplicación de la presente disposición en los casos que le sea posible dar continuidad al procedimiento, garantizando el debido proceso.

Parágrafo 2. La presente suspensión no afecta las actuaciones y procedimientos de carácter contractual.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

Parágrafo 3. Al término de este plazo cada entidad será responsable de expedir las decisiones sobre la continuidad de esta medida.

Anterior artículo sobre el cual resulta importante reseñar que si bien es cierto fue en virtud del Decreto legislativo N° 491 del **28 de marzo de 2020**³⁴ en su artículo 6³⁵, a través del cual el Gobierno Nacional autorizó a distintas autoridades, como la Alcaldía Mayor de Bogotá, para que suspendieran los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales que en sede administrativa venían adelantando, no debe perderse de vista que el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, esto es, el Decreto N° 93 del **25 de marzo de 2020**, fue expedido con anterioridad a la vigencia del mencionado decreto legislativo, lo cual permite evidenciar que el artículo aquí analizado no fue proferido como desarrollo del decreto legislativo en comento ni de ningún otro.

En consecuencia, al no cumplirse con el presupuesto exigido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 referente a que el acto sea expedido en desarrollo de un decreto legislativo, la Sala declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad en relación al artículo aquí estudiado.

4.2.1.9 Finalmente en lo que respecta al último artículo del Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020, consistente en la vigencia de ese acto administrativo, se encuentra que en su artículo 25 se determinó:

³⁴ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica”.

³⁵ **Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.** Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

ARTÍCULO 25.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y tendrá vigencia mientras dure la situación de calamidad pública, excepto lo definido en el artículo 24 del presente decreto.

En torno al artículo aquí transcrito, es del caso destacar que, al expedirse el Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020 por motivo de la declaratoria de la calamidad pública dispuesta por el Distrito Capital mediante Decreto N° 87 del 16 de marzo, resulta razonable y evidente que la vigencia del primer acto en comento, así como la vigencia de su artículo 24, no se encuentre sujeta al término del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica del Gobierno Nacional ni al de ningún otro decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional, sino a la calamidad pública distrital, de ahí que ese artículo no resulte susceptible de control inmediato de legalidad, pues la vigencia bajo estudio obedece a las razones por las que fue proferido el acto administrativo objeto de análisis.

4.2.1.10 Conclusión frente a la procedencia del control inmediato de legalidad del Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020 y postura respecto al concepto del Agente del Ministerio Público. Conforme al análisis de cada uno de los artículos del Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020 atrás referidos, la Sala concluye que ninguno de ellos puede ser objeto de control inmediato de legalidad, puesto que no fueron dictados como desarrollo de un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción, tal y como lo exigen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

Por estos motivos, la Sala debe resaltar que, al concluirse la improcedencia del control inmediato de legalidad respecto a la totalidad de los artículos del Decreto N° 93 del 25 de marzo de 2020, resulta inane realizar un análisis de fondo en torno a la legalidad de los artículos 1, 2, 10 literal f), 23, y 24 que en criterio del Agente del Ministerio Público sí eran susceptibles de ese medio de control, puesto que, como ha sido ampliamente referido, ninguno de los artículos en comento cumplió con el requisito de procedencia para ejercerse el control inmediato de legalidad, esto es, ser dictados como desarrollo de un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción.

4.2.2 Decreto N° 108 del 8 de abril de 2020. En torno al acto administrativo aquí referido, *“Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 093 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de*

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020” y se toman otras determinaciones”, resulta importante anotar, en primer lugar, que en su parte motiva se hizo alusión al Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y adicional a ello, también se invocaron los Decretos legislativos N° 461 del 22 de marzo de 2020³⁶ y 512 del 2 de abril de 2020³⁷.

Ahora bien, resulta pertinente destacar que, tal y como ocurrió con el Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020, el referido Decreto distrital N° 108 del 8 de abril de 2020, también fue dictado por la Alcaldía Mayor de Bogotá con el fin de adoptar una serie de medidas relacionadas con la calamidad pública que fue declarada en el Distrito Capital mediante Decreto distrital N° 87 del 16 de marzo de 2020 y las cuales se relacionan a continuación:

4.2.2.1 El artículo 1 del decreto bajo estudio resolvió modificar el artículo 23 (sic) del Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020, que en realidad corresponde a su artículo 24, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 1.- Modificar el artículo 23 (sic) del Decreto Distrital 093 de 2020, el cual quedará así:

“SUSPENSIÓN TÉRMINOS”

ARTÍCULO 23.- *Suspender los términos procesales de las actuaciones administrativas, sancionatorias, disciplinarias, que adelantan las entidades y organismos del sector central, y de localidades, así como los asuntos de competencia de los inspectores de policía y su respectiva segunda instancia, a partir del 25 marzo y hasta el 27 de abril del 2020. Fechas en las que no correrán los términos para todos los efectos de ley.*

Parágrafo 1. *Sin perjuicio de lo anterior, cada entidad podrá exceptuar la aplicación de la presente disposición en los casos que le sea posible dar continuidad al procedimiento, garantizando el debido proceso.*

Parágrafo 2. *La presente suspensión no afecta las actuaciones y procedimientos de carácter contractual.*

Parágrafo 3. *Al término de este plazo cada entidad será responsable de expedir las decisiones sobre la continuidad de esta medida.”*

³⁶ “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

³⁷ “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

Frente al artículo en comento resulta oportuno recordar que si bien para la fecha en que fue dictado el Decreto distrital N° 108 del 8 de abril de 2020 ya se había dictado por el Gobierno Nacional el ya aludido Decreto legislativo N° 491 del 28 de marzo de 2020, mediante el cual en su artículo 6 se autorizó a autoridades, como el Distrito Capital, a suspender los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales que en sede administrativa adelantaba dicha entidad, lo determinante al *sub examine* es que ni en ese artículo ni en ninguno de los considerandos del acto administrativo objeto de estudio se motivó o siquiera se aludió al referido decreto legislativo, de lo cual se extrae que la Alcaldía Mayor de Bogotá adoptó esa decisión en uso de facultades ordinarias y no excepcionales, sin que ello implique que efectivamente sea un artículo ajustado al ordenamiento jurídico, sino que el medio de control inmediato de legalidad no es la vía para dilucidar su legalidad.

Por estos motivos, la Sala concluye que el artículo aquí referido, al no desarrollar ningún decreto legislativo dictado durante un estado de excepción, tal y como lo exigen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, dicha disposición no puede ser objeto de control inmediato de legalidad.

4.2.2.2 Ahora bien, en lo que concierne al artículo 2 del Decreto distrital N° 108 del 8 de abril de 2020, mediante el cual se adicionó un nuevo artículo al Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020, se encuentra lo siguiente:

ARTÍCULO 2.- Adiciónese al apartado “Sector Hacienda” del Decreto Distrital 093 de 2020 el siguiente artículo:

“ARTÍCULO 11A.- Los ciudadanos que hayan suscrito facilidades de pago con la Secretaría Distrital de Hacienda frente a obligaciones tributarias como no tributarias, no serán sujetos de incumplimiento reconocido por parte de la Dirección Distrital de Cobro, en ejercicio de sus facultades, en caso que, por efectos de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el gobierno nacional, no puedan realizar el pago oportuno de las cuotas acordadas, dentro de los términos estipulados en la resolución que conceda dicha facilidad.

Esta medida cubre únicamente los incumplimientos acaecidos desde el día 25 de marzo de 2020, hasta dos meses posteriores al levantamiento definitivo del aislamiento preventivo obligatorio contenido en el Decreto 457 de 2020 y las normas que lo modifiquen o adicionen.”

Del anterior artículo, la Sala resalta que, al no referirse en su contenido a ninguna reorientación de rentas de destinación específica ni a la reducción de tarifas de

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

impuestos del Distrito, siendo estas las facultades excepciones que básicamente se establecieron a través de los Decretos legislativos 461 y 512 del 2020, no puede aducirse que dicho artículo esté desarrollando algún decreto legislativo, puesto que la motivación del Decreto distrital N° 108 del 8 de abril de 2020, además de la normativa ordinaria citada en su parte motiva, no se sustentó sino únicamente en esos dos (2) decretos legislativos, motivo por el cual al observarse que no los está desarrollando, indefectiblemente se concluye que, en los términos de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, el artículo en cuestión no puede ser objeto de control inmediato de legalidad.

4.2.2.3 De otra parte, en cuanto al artículo 2 del Decreto distrital N° 108 del 8 de abril de 2020, mediante el cual se adicionó dos (2) nuevos artículos al Decreto distrital N° 93 del 25 de marzo de 2020, dicha disposición normativa determinó:

ARTÍCULO 3.- Agregar al apartado “Sector Integración Social” del Decreto Distrital 093 de 2020 los artículos 2A y 2B del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 2A.- *Las Secretarías Distritales de Integración Social, Hacienda y Planeación en forma conjunta expedirán el Manual Operativo del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, en el cual se definirán los aspectos necesarios para la correcta implementación, seguimiento, supervisión y evaluación del sistema.*

El funcionamiento del sistema como los roles y responsabilidades de cada uno de sus integrantes, corresponderá a las competencias hoy asignadas a través de Acuerdos y Decretos Distritales.

ARTÍCULO 2B.- *Los recursos que sean apropiados para financiar el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, serán canalizados y ejecutados por las entidades distritales competentes para brindar atención a población pobre y población vulnerable. Para los anteriores efectos, se podrán modificar los proyectos de inversión que así lo requieran cumpliendo con las disposiciones previstas para hacer ajustes en el Plan de Desarrollo coordinadas con la Secretaría de Planeación. La población objetivo, los montos y los giros (presupuestales y de tesorería) serán definidos por las instancias de gobernanza del sistema y operativizados por las entidades de acuerdo con su competencia.*

Parágrafo 1. *En lo referente al canal de transferencias de subsidios en especie habrá dos modalidades de focalización, así: (i) focalización geográfica (mapas de pobreza administrados por SDIS) y (ii) listados censales recepcionados por el IDIGER y allegados por los diferentes sectores administrativos distritales con la población vulnerable y en fragilidad social derivada de la calamidad pública.*

Los recursos para estas transferencias en especie tienen por fuente: los recursos que ingresan al presupuesto de la Secretaría Distrital de Integración Social con destino al Sistema Bogotá Solidario en Casa, por los recursos de emergencia propios del FONDIGER y los provenientes de donaciones.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

En cuanto al artículo 2A adicionado por el artículo 3 del Decreto distrital N° 108 del 8 de abril de 2020, la Sala encuentra que mediante lo ahí dispuesto la Alcaldesa Mayor de Bogotá simplemente impartió unas instrucciones a sus Secretarías Distritales de Integración Social, Hacienda y Planeación para que expidan un “Manual Operativo del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa”; lo cual evidencia que con dicho artículo no se está desarrollando ningún decreto legislativo, sino que se está ejerciendo una facultad administrativa ordinaria, como lo es el dirigir la acción administrativa del Distrito (artículo 315.3 constitucional), en el sentido de ordenar a sus dependencias realizar determinada actividad para la consecución de dicho manual; todo lo cual implica que esa disposición normativa no está desarrollando ningún decreto legislativo, de ahí que no sea posible ejercer su control inmediato de legalidad.

De otra parte, en cuanto al artículo 2B adicionado, la Sala encuentra que, al no referirse en su contenido a ninguna reorientación de rentas de destinación específica ni a la reducción de tarifas de impuestos del Distrito, siendo estas las facultades excepciones que se establecieron a través de los Decretos legislativos 461 y 512 del 2020, no puede aducirse que dicho artículo esté desarrollando algún decreto legislativo, puesto que la motivación del Decreto distrital N° 108 del 8 de abril de 2020, además de la normativa ordinaria citada en su parte motiva, no se sustentó sino únicamente en esos dos (2) decretos legislativos, motivo por el cual al observarse que no los está desarrollando, indefectiblemente se concluye que, en los términos de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, el artículo en cuestión no puede ser objeto de control inmediato de legalidad.

4.2.2.4 Respecto al artículo 2 del Decreto distrital N° 108 del 8 de abril de 2020, mediante el cual se modificó el parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto distrital N° 202 de 2018, se encuentra la siguiente determinación:

ARTÍCULO 4.- Modificar el parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto Distrital 202 de 2018, el cual quedará así:

“Parágrafo 2. Para los comités de juntas directivas, se pagará la mitad de los honorarios establecidos para una sesión. El tope máximo fijado en el presente artículo comprende las sesiones ordinarias o extraordinarias de las juntas o consejos directivos, así como las sesiones de los comités o comisiones de dichas instancias.”

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

Frente al artículo aquí relacionado se encuentra que para la modificación de la disposición del Decreto distrital N° 202 de 2018³⁸ ahí enunciada, la Alcaldía Mayor de Bogotá cuenta con la plena competencia para adoptar dicha decisión, puesto que así como en forma previa profirió el decreto en comento por autoridad del artículo 38.3³⁹ del Decreto ley 1421 de 1993, por las mismas razones puede realizar las modificaciones que considere pertinentes sobre dicha disposición.

En consecuencia, al evidenciarse que el artículo estudiado no fue proferido como desarrollo de un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción, no resulta procedente su control inmediato de legalidad.

4.2.2.5 En este punto, resulta importante destacar que en los artículos 5 y 6 del Decreto distrital N° 108 del 8 de abril de 2020, se creó y reglamentó, respectivamente, el *“Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y Reactivación Económica de Bogotá D.C.”*, razón por la cual los mismos se relacionan de manera conjunta a continuación:

ARTÍCULO 5.- Crease el Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y Reactivación Económica de Bogotá D.C. frente a la pandemia por COVID-19, para la preservación de los empleos y el tejido empresarial del distrito capital y en particular de la micro, pequeña y mediana empresa.

Parágrafo. El sistema se financia con los recursos apropiados en el presupuesto general del distrito, con los aportes que haga la nación u otros entes territoriales y con los recursos del sector gremial y privado de la ciudad, así como de organismos nacionales e internacionales.

ARTÍCULO 6.- El Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y Reactivación Económica de Bogotá D.C se compone de tres ejes estratégicos:

1. Potenciar los sectores de oportunidad.
2. Mitigación de impactos y reactivación.
3. Protocolo sectorial para el funcionamiento de la economía ante los diferentes grados de confinamiento.

Así mismo incluirá las acciones que permitan garantizar el acceso a crédito y liquidez del aparato productivo de la ciudad, el diálogo con los gremios y el

³⁸ *“Por medio del cual se dictan directrices para fijar los honorarios de los miembros de las juntas y consejos directivos de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades públicas, y unidades administrativas especiales con personería jurídica del Distrito Capital, y se derogan los decretos distritales 063 de 1997 y 112 de 2018”.*

³⁹ **Artículo 38. Atribuciones.** Son atribuciones del alcalde mayor:

(...)

3. Dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones, la prestación de los servicios y la construcción de las obras a cargo del Distrito.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

sector privado, y las acciones de política y margen fiscal para garantizar su financiación.

Parágrafo. Para la coordinación del sistema se creará un comité Inter-institucional conformado por la Secretaría Privada, la Secretaria de Hacienda, Secretaría de Movilidad, Secretaria de Desarrollo Económico, Invest-in Bogotá, y un delegado de la Alcaldesa Mayor quien ejercerá la coordinación y secretaria técnica del comité. Así mismo será invitada permanente de la Secretaría de la Mujer.

En relación con los artículos en comentario, la Sala debe destacar que si bien es cierto en la parte motiva del Decreto distrital N° 108 del 8 de abril de 2020 se invocaron los Decretos legislativos N° 461 y 512 del 2020, los cuales aluden básicamente a la reorientación de rentas de destinación específica o a la reducción de tarifas de impuestos del Distrito, no se observa que la descripción normativa bajo estudio desarrolle los contenidos de dichos decretos legislativos, pues no les da ningún alcance ni los reglamenta o ejecuta, sino que únicamente enuncia como se desarrollará el financiamiento del “*Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y Reactivación Económica de Bogotá D.C.*”, sin que esa manifestación implique *per se* la actuación que establezca en concreto la reorientación de rentas de destinación específica o un movimiento presupuestal, siendo este tipo de decisiones las que sí desarrollaría tales decretos legislativos, pero lo cual no acontece en el *sub lite*.

Por estos motivos, al evidenciarse que los artículos aquí analizados no desarrollan ningún decreto legislativo, tal y como lo exigen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cuales dichas disposiciones no son susceptibles del control inmediato de legalidad.

4.2.2.6 De otra parte, en lo concerniente al artículo 7 del Decreto distrital N° 108 del 8 de abril de 2020, se encuentra la siguiente disposición normativa:

ARTÍCULO 7.- Los nominadores de las entidades del sector central y descentralizado del Distrito Capital podrán conferir comisiones de servicios para que los servidores públicos distritales, con formación profesional en ciencias de la salud, atiendan actividades oficiales relativas a prevenir los efectos que se puedan causar con la pandemia del Coronavirus -COVID-19.

Estas comisiones no generan vacancia en el empleo, pueden dar lugar al pago de viáticos y gastos de transporte en los términos del artículo 2.2.5.5.27 del Decreto 1083 de 2015 y el comisionado tendrá derecho a la remuneración del cargo del que es titular.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

En relación con el artículo aquí relacionado la Sala debe reseñar que, tal y como lo señaló en su concepto el Agente del Ministerio Público, lo ahí adoptado concierne a aspectos estrictamente laborales y de administración de personal que indefectiblemente son de competencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá, tal y como lo refiere el numeral 4 del literal d) del artículo 91⁴⁰ de la Ley 136 de 1994⁴¹.

Así entonces, al evidenciarse que el artículo estudiado no fue proferido como desarrollo de un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción, no resulta procedente su control inmediato de legalidad.

4.2.2.8 Finalmente en lo que respecta al último artículo del Decreto distrital N° 108 del 8 de abril de 2020, consistente con la vigencia de ese acto administrativo, se encuentra que en su artículo 8 se determinó:

ARTÍCULO 8.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y se mantendrá vigente mientras dure la situación de calamidad pública, las demás disposiciones previstas en el Decreto Distrital 93 de 2020 que no fueron modificadas continuarán vigentes en los términos allí previstos.

En cuanto al artículo en comento, es del caso destacar que, al expedirse el Decreto distrital N° 108 del 25 de marzo de 2020 por motivo de la declaratoria de la calamidad pública dispuesta por el Distrito Capital mediante Decreto N° 87 del 16 de marzo, resulta razonable y evidente que la vigencia del primer acto en comento, no puede estar sujeta al término del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica del Gobierno Nacional ni al de ningún otro decreto legislativo, sino al de la calamidad pública distrital, motivo por el cual dicho artículo no resulta susceptible de control, puesto que no se desarrolló por motivo de ese estado de excepción ni de ningún decreto legislativo.

4.2.2.9 Conclusión frente a la procedencia del control inmediato de legalidad del Decreto distrital N° 108 del 8 de abril de 2020 y postura respecto al concepto del Agente del Ministerio Público. Conforme al análisis de cada uno de

⁴⁰ **Artículo 91. Funciones.** <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

d) En relación con la Administración Municipal:

(...)

4. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

⁴¹ "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

los artículos del Decreto N° 108 del 25 de marzo de 2020 atrás referidos, la Sala concluye que ninguno de ellos puede ser objeto de control inmediato de legalidad, puesto que no fueron dictados como desarrollo de un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción, tal y como lo exigen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

Por estos motivos, la Sala debe resaltar que, al concluirse la improcedencia del control inmediato de legalidad respecto a la totalidad de los artículos del Decreto N° 108 del 8 de abril de 2020, se prescindirá de realizar el análisis de fondo en torno a la legalidad de los artículos 1, 2, 3, 5 y 6 que en criterio del Agente del Ministerio Público sí eran susceptibles de ese medio de control, puesto que, como ha sido ampliamente referido, ninguno de los artículos en comento cumplió con el requisito de procedencia consistente en ser dictados como desarrollo de un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción para ser objeto de estudio mediante un control inmediato de legalidad.

5. Conclusión. De acuerdo con lo expuesto en el curso de esta providencia, la Sala concluye que los Decretos distritales N° 93 del 25 de marzo y 108 del 8 de abril de 2020, ambos proferidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá, no resultan susceptibles de control inmediato de legalidad, toda vez que no cumplieron con el requisito de procedencia establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 consistente en que el acto administrativo sea dictado *“como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción”*, y respecto a lo cual el Consejo de Estado, en la sentencia citada en pie de página número 14, tuvo la oportunidad de precisar que únicamente serían susceptibles de ese control aquellos actos que *“de manera expresa desarrollen decretos legislativos”*.

Por último, se advierte que la presente decisión será suscrita por la Presidenta de la Corporación y el Magistrado Ponente con la imposición de firma escaneada electrónicamente, conforme lo dispuesto en el artículo noveno del Acuerdo No. 020 de 11 de mayo de 2020, *“Por el cual se adopta el protocolo de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en desarrollo de las medidas derivadas del estado de emergencia económica, social y ecológica”*.

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00551-00
Naturaleza: Control inmediato de legalidad
Objeto de control: Decretos N° 93 del 25 de marzo de 2020 y 108 del 8 de abril de 2020
Autoridad: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Asunto: Sentencia

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

V. RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la improcedencia del control inmediato de legalidad de los Decretos distritales N° 93 del 25 de marzo y 108 del 8 de abril de 2020, ambos proferidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá, conforme a lo expuesto en esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia, por la Secretaría de la Subsección "A" de la Sección Segunda de esta Corporación, al Agente del Ministerio Público delegado ante este Despacho, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría General de la Nación

TERCERO: NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia, por la Secretaría de la Subsección "A" de la Sección Segunda de esta Corporación, al representante legal de Bogotá, D.C., al correo electrónico destinado para notificaciones judiciales.

CUARTO: ORDENAR al Distrito Capital de Bogotá para que publique de manera inmediata en su página web copia de la presente providencia.

QUINTO: PUBLÍQUESE por la Secretaría de la Subsección "A" de la Sección Segunda de esta Corporación esta providencia en en el link "Medidas COVID19" de la página web www.ramajudicial.gov.co.

SEXTO: Ejecutoriada esta providencia **ARCHÍVESE** el expediente, con las respectivas constancias de Secretaría.

PUBLÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



NÉSTOR JAVIER CALVO CHAVES
Magistrado



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta

dimz