

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA  
SUBSECCIÓN "C"**

Bogotá D.C., tres (3) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

**REFERENCIAS:**

**EXPEDIENTE:** 25-000-23-15-000-2021-00392-00  
**ENTIDAD SOLICITANTE:** MUNICIPIO DE BOJACÁ  
**ASUNTO:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El Municipio de Bojacá - Cundinamarca ha remitido copia del Decreto No. 23 del 27 de abril de 2021 *"POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE ORDEN PÚBLICO PARA PREVENIR LA PROPAGACIÓN DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE BOJACÁ DE CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, con miras a que esta Corporación judicial efectúe el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ANTECEDENTES**

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

A través de la Ley 137 de 1994, se regularon los Estados de excepción de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, estableciéndose en sus artículos 3 y 20 que, el Gobierno podrán utilizar dichas facultades cuando las circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado; medidas que serán objeto de 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.

A su vez, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su Título III establece los Medios de Control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cuyo artículo 136, se dispone:

**“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.**

*Así mismo, que 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”.*  
(Resaltado fuera del texto)

De las disposiciones normativas citadas, se colige que el citado medio de control excepcional e inmediato de legalidad solo es procedente para examinar los actos administrativos expedidos con ocasión de los estados de excepción, de contenido general, proferidos por las autoridades territoriales en ejercicio de sus funciones netamente administrativas, sin que se incluyan los dictados por las mencionadas autoridades en ejercicio de sus propias funciones administrativas.

Lo anterior implica que cuando por la entidad territorial se remite un acto para su control, se deben examinar las disposiciones expedidas en cada caso en particular, de manera que se determine si se avoca o no el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, conforme lo dispuesto en los artículos 151 numeral 14 y 185 del CPACA, adicionado por el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021.

En este punto conviene señalar que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. Así mismo, se tiene que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional y, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países, instando a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y

monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados, lo que sobrellevó que a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, declarará el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional del 12 de marzo al 30 de mayo de 2020, medida prorrogada hasta el 31 de mayo de 2021, mediante las Resoluciones 844, 1462, 2230 de 2020 y 222 del 25 de febrero de 2021.

Ante estos hechos el Gobierno Nacional a través de los Decretos No. 417 del 17 de marzo y No. 637 del 6 de mayo 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 su vigencia y con base en este precepto por parte de las entidades territoriales y departamentales se han dictado diversos decretos para atender la situación de emergencia generada por el virus llamado COVID-19.

### **CASO CONCRETO**

En la parte considerativa del Decreto Municipal No. 23 del 27 de abril de 2021 *“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE ORDEN PÚBLICO PARA PREVENIR LA PROPAGACIÓN DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE BOJACÁ DE CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, se señalan, entre otras, las siguientes normas:

*“Que los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), reglamentan el poder extraordinario de policía con que cuentan los gobernadores en los siguientes términos:*

*Artículo 14°. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.*

*Parágrafo. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.*

*Artículo 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:*

*(...)*

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.”

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Interior expidieron la Circular Conjunta Externa OFI2021-10189-DMI-1000 del 19 de abril de 2021, cuyo asunto es “Medidas para disminuir el riesgo de nuevos contagios por COVID-19”, en la que se dispuso:*

*Ante la situación sanitaria que se que registra en el país por el incremento observa en el número de casos, así como el riesgo de un ascenso general de casos ocasionados por el Covid- 19, el Ministro de Salud y Protección Social como rector del Sector y el Ministro del Interior en uso de sus facultades legales y reglamentarias, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y la Resolución 222 de 2021, por medio de la cual se prorroga la emergencia sanitaria, ha remitido recomendaciones para ser implementadas a partir de las 00:00 horas del próximo lunes 19 de abril de 2021 hasta las 00:00 horas del lunes 03 de mayo de 2021, fechas en las que se requiere disciplina y cuidado colectivo con el fin de mantener y reforzar las medidas sanitarias con el fin de disminuir el riesgo de contagio del COVID 19, razón por la cual el Ministerio del Interior con base en la descripción de la situación epidemiológica relacionada con el coronavirus COVID 19, ordena:*

1. A LOS MANDATARIOS LOCALES:

1.2 Medidas diferenciales para los grupos de ciudades – regiones que se encuentren con ocupación de unidades de cuidados intensivos entre el 70% y el 79%:

(...)

*Establecer restricciones nocturnas a la movilidad, entre las 10:00 a.m. del lunes (sic) 27 de abril de 2021 hasta las 5:00 a.m. del jueves (sic) 03 de mayo de 2021. Se permite en todo momento el tránsito de personas y vehículos para que su retorno se movilicen en las fechas señaladas. Se permiten los servicios domiciliarios y el ejercicio d las actividades señaladas en el Decreto 1076 de 2020. Bajo ninguna circunstancia se puede prohibir el acceso presencial para la adquisición de bienes de primera necesidad durante la restricción nocturna de movilidad.*

(...) (Resaltado fuera del texto)

Con fundamento en la normatividad transcrita, el Alcalde de Bojacá - Cundinamarca, a través del Decreto No. 23 del 27 de abril de 2021, restringió la movilidad de personas y vehículos en la jurisdicción del municipio, en el horario de ocho de la noche (8:00 p.m.) a tres de la mañana (3:00 a.m), desde el martes 27 de abril hasta el lunes 3 de mayo, contemplando en el parágrafo del artículo 1º, las excepciones a la medida. Decisión que fue tomada dentro de las atribuciones que el marco constitucional y legal le otorga a los Alcaldes como primera autoridad administrativa del municipio, con el fin de conjurar la emergencia sanitaria decretada con ocasión de la pandemia del COVID 19 y no en desarrollo de los decretos legislativos Nos. 417 de 17 de marzo y 637 de 6 de mayo de 2020.

Así las cosas, es claro que el Decreto Municipal objeto de estudio se fundamentó en la normatividad legal contenida en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 del 29

de julio de 2016<sup>1</sup>, que no requieren de la declaratoria del estado de excepción como el que trata el artículo 215 Superior y que fue decretado a nivel nacional a raíz de la grave e inminente situación de emergencia sanitaria del país.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto 23 remitido por la autoridad municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que corresponden a las atribuciones propias como policía administrativa que se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el estado de excepción y sus desarrollos.

Por último, señala el Despacho que la improcedencia del control inmediato de legalidad (que es automático e integral) sobre este Decreto no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicán los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y por tanto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medio de control (objeciones del señor Gobernador, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento del Decreto No. 23 de 27 de abril de 2021, proferido por el Alcalde del Municipio de Bojacá - Cundinamarca, bajo el medio de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el Decreto No. 23 del 27 de abril de 2021, proferido por el Alcalde del

---

<sup>1</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Municipio de Bojacá - Cundinamarca, procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.

**TERCERO: COMUNICAR** esta decisión al Alcalde del Municipio de Bojacá - Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público, a través de la Secretaría de la Sección y por el medio más expedito y eficiente, considerando el buzón de notificaciones judiciales previsto por la autoridad municipal.

**CUARTO: COMUNICAR** la presente decisión a través de la Secretaría de la Sección, mediante un aviso en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a la cual se accede a través de la página web <https://www.ramajudicial.gov.co>, en el ítem "tribunales administrativos", en el link "Medidas COVID19".

**QUINTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**SAMUEL JOSÉ RAMIREZ POVEDA**  
**Magistrado**  
Firmado electrónicamente

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el suscrito Magistrado en la Plataforma "SAMAI". En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.