

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA –SUBSECCIÓN A**

*Bogotá, D. C., cinco (05) de mayo de dos mil veinte (2020)*

**Magistrada Ponente:** **Dra. CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO**

*Tipo de controversia: Control Inmediato de Legalidad*  
*Expediente No.: 2020-01412-00*  
*Acto Administrativo: Decreto 57 de 25 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de San Juan de Rioseco (Cundinamarca)*

*Corresponde al Despacho pronunciarse sobre la admisión del estudio de legalidad del Decreto 57 de 25 de abril de 2020 que fuese remitido a esta Corporación por el Alcalde Municipal de San Juan de Rioseco (Cundinamarca) y repartido a este Despacho a fin de efectuar el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, que rezan:*

**"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."

**Artículo 151.** 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."

*Por lo anterior se hace necesario verificar como presupuesto legal, si el Decreto 57 de 25 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de San Juan de Rioseco (Cundinamarca) lo fue en desarrollo de la Emergencia Económica decretada el 17 de marzo de 2020.*

*En virtud de las facultades otorgadas por el Artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros a través del Decreto 417 de 17 de marzo pasado, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.*

*El artículo 20<sup>1</sup> de la Ley 1347 de 1994 "por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia", impone el control inmediato de legalidad frente a las medidas que se tomen por las autoridades administrativas con base en los Decretos expedidos con ocasión de los estados de excepción, por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.*

*El municipio de San Juan de Rioseco (Cundinamarca) remitió a esta Corporación diferentes Decretos entre ellos el No. 27 de 25 de abril de 2020, que es del siguiente tenor literal:*

**"DECRETO N. 57  
25 DE ABRIL DE 2020**

"Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del Municipio de San Juan de Rioseco -Cundinamarca".

**El Alcalde Municipal de San Juan de Rioseco Cundinamarca**

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994 y,

**CONSIDERANDO**

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al presidente de la República como jefe de gobierno conservar en todo el territorio el orden público y reestablecerlo donde fuere turbado.

Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la honorable Corte Constitucional en Sentencia T483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:

**(...)**

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que el artículo 46 de la Constitución Política contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y

---

<sup>1</sup> **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.

de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, precisó:

(...)

Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Que de conformidad con el artículo 303 de la Constitución Política el gobernador será agente del presidente de la República para el mantenimiento de orden público. Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciban del Presidente de la República.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público deberán (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es atribución del presidente de la República: (i) ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley; (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; y (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016 se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, y señala como categorías jurídicas las siguientes: (i) Seguridad: garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional. (ii) Tranquilidad: lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. (iii) Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente y (iv) Salud Pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

Que la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República.

Que en el precitado Decreto 418 de 2020 se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del presidente de la República.

Que la Alcaldía Municipal de San Juan de Rioseco, adoptó como medida preventiva restricción a la circulación, entre otras, toque de queda u otras medidas en su circunscripción territorial tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19.

Que la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en el comunicado de fecha 18 de Marzo de 2020 "Sobre el COVID-19..." insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápido y sostenida.

Que de conformidad con el memorando 2020220000083833 del 21 de abril de 2020 expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medida~ farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, ni tratamiento alguno, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tengan un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria, el distanciamiento social, el autoaislamiento voluntario y la cuarentena, medidas que han sido recomendadas por la Organización Mundial de la Salud -OMS-,

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios, las actividades que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, así como atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en materia de protección laboral y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del Municipio de San Juan de Rioseco -Cundinamarca, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.

En mérito de lo expuesto,

## DECRETA:

**ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO:** Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de San Juan de Rioseco -Cundinamarca a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo 2 del presente Decreto.

**ARTÍCULO SEGUNDO. GARANTIAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO.** Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los casos o actividades descritas en el Artículo 3 del Decreto 593 de 2020:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
  2. Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
- (...)

**ARTÍCULO TERCERO. HORARIO DE ATENCIÓN ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO:** Se Autoriza la apertura de Establecimientos de Comercio en el Municipio de San Juan de Rioseco, a partir del Lunes 27 de Abril de 2020, en el horario de 7:00 de la mañana hasta la 2:00 de la tarde, los días Lunes, Miércoles, Jueves, Viernes, Sábado y Domingo. Se debe permitir y controlar el ingreso por turnos de una sola persona al establecimiento con las medidas de bioseguridad.

Los restaurantes podrán funcionar a puerta cerrada hasta las 9:00 p.m. y prestar el servicio de entregas a domicilio.

Parágrafo: Se restringe la apertura de los siguientes establecimientos: Gimnasios, Piscinas, hoteles, Canchas de Tejo, billares, cantinas, bares, discotecas y similares.

**ARTICULO CUARTO.** Se mantiene vigente la aplicación de la medida de Pico y Género y el horario establecido será desde las de 7:00 de la mañana hasta las 2:00 de la tarde, en los días establecidos de acuerdo con el Artículo 1 del Decreto 053 de 2020.

**ARTICULO QUINTO. RESTRICCIÓN DEL TRANSITO VEHICULAR:** Prohíbase el tránsito de Vehículos y motocicletas particulares dentro del perímetro urbano de la Cabecera Municipal y las Inspecciones de Cambao y San Nicolás del Municipio de San Juan de Rioseco. Salvo las excepciones previstas en el Artículo 2 del Presente Decreto."

*Examinado el Decreto transcrito, se advierte que el mismo no fue expedido en virtud del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Presidente de la República el 17 de marzo pasado, sino en ejercicio de las funciones que el Alcalde Municipal de San Juan de Rioseco (Cundinamarca) tiene dadas por la Constitución y la Ley, ciñéndose a los Decretos 418, 420, 457 Y 593 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional en materia de orden público y en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 en razón a la pandemia originada por el Covid-19.*

*Es del caso señalar que los Decretos 418, 420 y 593 de 2020 a que hace mención el mandatario de San Juan de Rioseco (Cundinamarca) en los Actos*

*Administrativos objeto de pronunciamiento, fueron expedidos por el Gobierno Nacional en ejercicio de funciones ordinarias dadas por la Constitución y la Ley al Presidente de la República como primera autoridad de Policía de la Nación.*

*Así por ejemplo el Decreto 418 de 2020 "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público" fue expedido por El Presidente La República Colombia, "en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial que le confiere numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 la Constitución Política Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016" y en él se dispuso que "La dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República."*

*En la misma fecha se expidió el Decreto 420 de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19" en el cual haciendo uso de "las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020" dictó instrucciones a los alcaldes y gobernadores en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y no, en el de la emergencia económica, social y ecológica declarada el 17 de marzo pasado.*

*Este ultimo Decreto fue derogado por el 427 de 22 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público", en el cual nuevamente las competencias invocadas fueron ordinarias "las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016" y en él se dispuso:*

**"Artículo 1.** Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

**Artículo 2.** Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.

**Artículo 3.** Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

*Idéntico contenido tiene el Decreto 593 de 24 de abril de 2020, que en uso de las mismas facultades ordenó el aislamiento preventivo obligatorio entre el 27 de abril y el 11 de mayo de 2020.*

Según se transcribió en líneas precedentes, a voces de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, son las decisiones administrativas adoptadas con base en Decretos Legislativos dictados por el Gobierno Nacional en desarrollo de los estados de excepción, las que deben someterse a control automático de legalidad; y ni en las facultades anunciadas por el Alcalde de San Juan de Rioseco en el decreto, ni en el cuerpo del mismo, se advierte que se haya expedido con ocasión de la Declaratoria de emergencia económica, social y ecológica efectuada por el Decreto 417 de 2020 y los únicos decretos que menciona, 418, 457 y 593 de 2020 no son decretos legislativos expedidos en virtud del estado de excepción, sino decretos ordinarios en los cuales el Presidente de la República como autoridad de policía y responsable del orden público de la Nación, toma determinaciones de aislamiento social y restricción al consumo de bebidas embriagantes, entre otras.

Por lo anterior el Decreto 57 de 25 de abril de 2020 expedido por el Alcalde municipal de San Juan de Rioseco (Cundinamarca), no es de aquellos respecto de los cuales corresponde a esta Corporación efectuar control inmediato de legalidad a la luz de los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011 y por tanto no se avocará su conocimiento.

Por lo anterior se,

### **RESUELVE**

**PRIMERO. NO AVOCAR** el estudio del control inmediato de legalidad del Decreto 57 del 25 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de San Juan de Rioseco (Cundinamarca), por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** de la presente decisión al Alcalde Municipal de San Juan de Rioseco (Cundinamarca), al Ministerio Público y comunicarla a la comunidad en general a través de portal web.

**TERCERO.** Ejecutoriada la presente providencia, **ARCHIVAR** el expediente previas las anotaciones del caso.

### **NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE**



**CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO**  
**MAGISTRADA**