

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá DC, cuatro (4) de mayo de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-15-000-2020-01407-00  
**Medio de control:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Asunto:** REVISIÓN DEL DECRETO 039 DE 2020 DEL MUNICIPIO DE SAN JUÁN DE RIOSECO (CUNDINAMARCA)

Decide el despacho la procedencia del mecido de control jurisdiccional de control inmediato de legalidad respecto del decreto número 039 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de San Juan de Rioseco y remitido a este tribunal.

**I. ANTECEDENTES**

1) El alcalde del municipio de San Juan de Rioseco (Cundinamarca) expidió el decreto número 039 de 24 de marzo de 2020 mediante el cual *“por medio del cual se adoptan en el municipio de San Juan de (sic) las medidas preventivas para afrontar la expansión del virus COVID-19 establecidas por el gobierno nacional a través del decreto número 457 del 22 de marzo de 2020”*.

2) El decreto antes mencionado fue remitido por la citada alcaldía al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para efectos de control inmediato de legalidad, asunto que por reparto correspondió al despacho del magistrado de la referencia.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para efectos de la decisión que debe adoptarse en el presente asunto se desarrollan a continuación los siguientes aspectos: 1) marco jurídico del control inmediato de legalidad, 2) competencia ejercida, motivación y contenido del decreto objeto de examen y 3) conclusión.

### 1. Marco jurídico del control inmediato de legalidad

Con el fin de instrumentar en debida forma la procedencia o no del denominado control inmediato de legalidad respecto del decreto municipal que ha sido remitido a este tribunal para examen es necesario poner de presente la normatividad que regula dicho medio de control jurisdiccional:

1) La Ley 1437 de 2011, contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la Parte Segunda establece la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en esa dirección regula sus funciones jurisdiccional y consultiva.

2) En esa perspectiva el Título III tiene por contenido la consagración y régimen de los denominados “*medios de control jurisdiccional*”, esto es, los instrumentos específicos a través de los cuales se materializa el derecho de acción para provocar u obtener el control del juez contencioso administrativo

respecto de los hechos y actos de la administración pública en ejercicio de la función administrativa.

3) Es así entonces como el artículo 136 de dicho cuerpo normativo y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup> prevén y definen el contenido y alcance del llamado “*control inmediato de legalidad*” en los siguientes términos:

**“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.”* (se resalta).

De la norma antes transcrita es expreso y claro que dicho medio de control jurisdiccional es aplicable única y exclusivamente respecto de unos precisos y taxativos actos que cumplan con los siguientes requisitos o condiciones:

- a) Debe tratarse de *actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto*, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.
- b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de *actos administrativos*, esto es, haber sido proferidos en ejercicio de función administrativa.

---

<sup>1</sup> Por la cual se reglamentan los estados de excepción.

c) Adicionalmente, de modo puntual y necesario o perentorio se requiere que tales actos **hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción**, huelga decir, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, denominados, en su orden, (i) estado de guerra exterior, (ii) estado de conmoción interior y, (iii) *estado de emergencia económica, social y ecológica*.

4) La competencia para conocer de dicho medio control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos a dicho tipo de control está asignada así: (i) al Consejo de Estado, si se trata de actos expedidos por autoridades del orden nacional y (ii) a los Tribunales Administrativos -según el lugar donde se expidan-, si son dictados por autoridades del orden territorial de conformidad con las reglas de asignación de competencias contenidas, respectivamente, en los artículos 149 numerales 1 y 14, y 151 numeral 14 de la misma Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

Por tanto, en tratándose particularmente de actos administrativos emanados de autoridades territoriales como *alcaldes* y gobernadores la competencia está atribuida, en única instancia, a los tribunales administrativos en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:**

1 .....

**14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya**

*competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.” (negrillas adicionales).*

5) Las reglas básicas del trámite procesal son las previstas de modo especial en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de las normas complementarias del proceso contencioso administrativo consagradas en ese mismo cuerpo normativo para aquellos aspectos de procedimiento que no cuenten con norma especial y que sean compatibles con dicho procedimiento.

## **2. Competencia ejercida, motivación y contenido del decreto objeto de examen**

El acto administrativo materia de revisión es el *decreto municipal número 039 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de San Juan de Rioseco del departamento de Cundinamarca* que, conforme a su epígrafe tiene por contenido lo siguiente: *“por medio del cual se adoptan en el municipio de San Juan de (sic) las medidas preventivas para afrontar la expansión del virus COVID-19 establecidas por el gobierno nacional a través del decreto número 457 del 22 de marzo de 2020”*, cuyo texto integral se transcribe a continuación para efectos de precisar no solo su objeto y alcance sino, fundamentalmente, las normas de competencia y los motivos por los que fue proferido, y sobre esa base entonces determinar si está sujeto o no al juicio de legalidad a través del medio de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011:

**“DECRETO NÚMERO 039 de 2020**  
Marzo 24 de 2020

**POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN EN EL MUNICIPIO DE  
SAN JUAN DE (sic) LAS MEDIDAS PREVENTIVAS PARA  
AFRONTAR LA EXPANSION DEL VIRUS COVID-19  
ESTABLECIDAS POR EL GOBIERNO NACIONAL A TRAVÉS**

DEL DECRETO NUMERO 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020

EL ALCALDE MUNICIPAL DE SAN JUAN DE RIOSECO,  
CUNDINAMARCA EN USO DE SUS ATRIBUCIONES  
CONSTITUCIONALES Y LEGALES Y:

**CONSIDERANDO**

*Que la Organización Mundial de la Salud - OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para a 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 redundar en la mitigación del contagio.*

*Que la Alcaldía Municipal de San Juan de Rioseco, con base en las medidas adoptadas por el Gobierno Departamental, ha adoptado medidas tendientes al control de la población y medidas preventivas para evitar al máximo la propagación del citado virus en nuestro territorio, con base en las normas que para el efecto han sido promulgadas desde la Presidencia de la República y la Gobernación de Cundinamarca*

*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 órdenes que reciban del Presidente de la República.*

*Que con base en los simulacros obligatorios decretados por la Gobernación de Cundinamarca y la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Gobierno Nacional a su vez ha considerado consecuente decretar el aislamiento obligatorio de la población en general mediante el Decreto número 457 del 22 de marzo de 2020, fundamentado especialmente en el artículo 189 de la Constitución Política y de esta manera restringir la libre circulación y movilidad de la ciudadanía por el territorio colombiano.*

*Que en el Decreto 457 de 2020 se clarifica 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 T-483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos: "El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente*

*compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales" (La negrilla fuera de texto original) 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 mediante el citado decreto el Gobierno Nacional considero perentorio ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.*

*Que es deber del Alcalde Municipal de San Juan de Rioseco adoptar las medidas decretadas por el Gobierno Nacional para garantizar su aplicabilidad en la jurisdicción municipal.*

*En mérito de lo anterior este Despacho:*

#### **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 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.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- 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, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, con base en el artículo 3º del Decreto 457 de 2020 expedido por la Presidencia de la República, se permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

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.

3. *Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.*

4 *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*

5. *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*

6. *Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*

7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*

8. *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*

9. *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*

10. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ji) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (ijj) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*

11. *La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de*



*comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*

12. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en la plaza de mercado, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales del municipio, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*

13. *Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*

14. *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

15. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado.*

16. *La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*

17. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos o restaurantes mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*

18. *Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

19. *El funcionamiento de la infraestructura crítica - computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*

20. *El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*

21. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.*

*21 Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena de logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas, natural, Gas Licuado de Petróleo –GLP-, (iii) de la cadena de logística de insumos, suministros para la producción, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*

*22. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales. La Notaría Única determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, conforme con lo que determine el Superintendente de Notariado y Registro garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.*

*23. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*

*24. El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población-en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*

*25. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*

*26. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*

*27. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales –BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad*

*Social y Protección Social.*

*28. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*29. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

**Parágrafo 1.** *Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.*

**Parágrafo 2.** *Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.*

**Parágrafo 3.** *Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.*

**Parágrafo 4.** *Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.*

**Parágrafo 5.** *Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar de acuerdo a las circunstancias del municipio y que previamente sean informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.*

**ARTÍCULO TERCERO. – Prohibición de consumo de bebidas embriagantes.** *Se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

**ARTÍCULO CUARTO.** *- Se ratifican las medidas preventivas de autoprotección establecidas mediante Decretos 036, 037 y 038 de 2020 expedidos por la Alcaldía Municipal.*

**ARTÍCULO QUINTO:** *Las Autoridades de la Policía Nacional estarán facultadas para ejercer los respectivos controles a los ciudadanos que incumplan cualquiera de las disposiciones establecidas en el presente decreto como las ya establecidas mediante decreto 036, 037 y 038 de 2020, mediante la aplicación de multas y comparendos con base en el artículo 368 del Código Penal así como las disposiciones contenidas en la Ley 1801 del 29*

de Julio de 2016 – Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana y las directrices impartidas por la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior.

**ARTÍCULO SEXTO:** *Envíese copia del presente Decreto al Ministerio del Interior, a la Gobernación de Cundinamarca, organismos de salud, Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y demás entes y autoridades pertinentes.*

**SÉPTIMO:** *El presente decreto rige a partir de su expedición.*

### **PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Dado en la Alcaldía Municipal de San Juan de Rioseco, Cundinamarca a los veinticuatro (24) días del mes de Marzo del año Dos mil Veinte (2020).*

**CAMILO ANDRÉS MOGOLLO AMAZO**  
**Alcalde Municipal”**

(mayúsculas fijas, negrillas, subrayado y tipos mixtos de letra del original).

Del texto antes transcrito es claro e inequívoco lo siguiente:

1) El objeto y razón de ser del acto administrativo que ha sido remitido para revisión es la adopción por parte del alcalde del municipio de San Juan de Rioseco (Cundinamarca) de un conjunto de medidas y órdenes en la condición de **autoridad de policía** que legítimamente lo es según lo preceptuado en expresamente en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con lo dispuesto en los artículos 49 y 95 numeral 2 *ibidem*, desarrolladas en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), 91 de la Ley 136 de 1994<sup>2</sup> modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>3</sup>, en consonancia a su vez con lo dispuesto en el Decreto Presidencial 457 del 22 de marzo 2020<sup>4</sup>, con el fin de preservar las condiciones de sanidad y de

---

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas para la modernización de la organización y funcionamiento de los municipios.

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios.

<sup>4</sup> 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.

salud de los habitantes del municipio, como quiera que la salubridad pública, como factor integrante que es del **orden público**, se encuentra seria y gravemente amenazada por el hecho de haber hecho irrupción una pandemia de carácter global o mundial por razón de desatarse un virus denominado genéricamente “coronavirus” y específicamente “Covid-19” el cual hizo presencia en el territorio nacional.

2) En ese contexto de competencias y facultades de orden constitucional y legal asignadas a los alcaldes municipales el primer mandatario del municipio de San Juan de Rioseco adoptó unas precisas medidas con la finalidad específica antes referida y que corresponden a las contenidas en los artículos primero a quinto, particularmente de aislamiento preventivo obligatorio y prohibición de consumo de bebidas embriagantes en determinados espacios y horarios.

3) De igual manera invocó como fundamento para tales decisiones estas otras razones de hecho y de derecho:

a) Que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el 11 de marzo del año en curso pandemia la irrupción y propagación del virus denominado Covid-19 e instó a los Estados del mundo a adoptar acciones urgentes y decididas para identificar, confirmar, aislar y monitorear los posibles casos de tratamiento.

b) Que con esa precisa finalidad el Gobierno Nacional y el Distrital de Bogotá han implementado un conjunto de específicas medidas.

c) Que mediante el Decreto Presidencial número 457 del 22 de marzo de 2020 se impartieron a las distintas autoridades del país un conjunto de instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

d) En ese contexto fáctico, normativo y de regulación estimó preciso adoptar medidas extraordinarias, provisionales, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación en la jurisdicción del municipio de San Juan de Rioseco (Cundinamarca).

Por consiguiente, es perfectamente claro que las medidas contenidas en el Decreto 019 de 17 de marzo de 2020 fueron expedidas por el alcalde municipal de San Juan de Rioseco en ***ejercicio de expresas facultades propias de policía*** con el propósito específico de preservar y asegurar el orden público en el territorio de su jurisdicción en cuanto tiene que ver con las condiciones de *salubridad pública* que, en los términos de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1801 de 2016 es uno de los cuatro factores o elementos que lo componen<sup>5</sup>, todo en ello en armonía con lo definido sobre esa materia por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>6</sup> y del Consejo de Estado<sup>7</sup>.

En ese sentido es especialmente relevante precisar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, es atribución del alcalde, en la condición de primera autoridad de policía en el municipio, conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador, y en ese marco según lo regulado puntual y

---

<sup>5</sup> Los otros tres son las condiciones de seguridad y tranquilidad públicas y la preservación ambiental.

<sup>6</sup> Véanse por ejemplo, entre otras, las sentencias C-045 de 1996, C-366 de 1996, C-813 de 2014, C-225 de 2017 y C-128 de 2018.

<sup>7</sup> Véanse, entre otras providencias, el auto de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa, expediente 20016-0122 (57.650), y el auto de 27 de julio de 2006 de la Sección Primera del Consejo de Estado, MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, expediente 2003-1229-01.

explícitamente en el mencionado código en los artículos 14 y 202 (normas jurídicas estas de competencia justamente invocadas por el alcalde de San Juan de Rioseco como fundamento para proferir el Decreto 019 de 17 de marzo de 2020 objeto de esta providencia) competen al alcalde las siguientes precisas facultades:

**“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.” (negrillas adicionales).

**“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:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y

*directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.*

*3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.*

*4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*

*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.*

*6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*

*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.*

*9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*

*10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.*

*11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.*

*12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.” (se resalta).*

4) En ese ámbito de motivación es determinante para este caso advertir y destacar que en modo alguno y en ninguna parte del texto el alcalde municipal de San Juan de Rioseco refirió y ni siquiera sugirió como



fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado mediante el *Decreto 417 de 17 de marzo de 2020*, en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política, “*el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario a partir de la publicación de dicho decreto*”, cuya causa fue la situación de pandemia global del covid-19 que hizo presencia en el territorio colombiano.

Es más, en el ya explicado marco de regulación constitucional y legal existente sobre la materia las medidas adoptadas por el ejecutivo municipal en el Decreto 019 de 17 de marzo de 2020 bien podían haber sido expedidas sin que se hubiese decretado el mencionado estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional.

### **3. Conclusión**

Por lo tanto, en las circunstancias antes analizadas debe concluirse, sin hesitación alguna, que en relación concreta con el Decreto 039 de 24 de marzo de 2020 proferido por el alcalde municipal de San Juan de Rioseco (Cundinamarca) es manifiestamente improcedente que dicho acto administrativo pueda ser objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto, se reitera, aquel no fue dictado en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias por él asumidas una vez que declaró el mencionado estado de emergencia económica, social y ecológica.

Sin perjuicio de que lo anterior es más que suficiente para arribar a la conclusión antes consignada, al respecto es pertinente subrayar lo siguiente:

1) En la forma y términos en los que el legislador concibió, consagró y definió el denominado medio de control jurisdiccional denominado inmediato de legalidad en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como ya se explicó en precedencia, solo es procedente y por tanto aplicable a los actos de contenido general que profieran las autoridades en ejercicio de función administrativa y de modo concurrente e indefectible *“en desarrollo de los decretos legislativos de los estados de excepción”*, condición *sine qua non* esta última que no se cumple en este caso.

2) Esa segunda condición concurrente y necesaria para la procedencia del control inmediato de legalidad no consiste simple o genéricamente que se trate de actos dictados dentro de los estados de excepción sino, se repite una vez más, *“en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante tales estaos de excepción”*.

3) En la concepción y principalística que inspira y nutre la fórmula jurídico-política del Estado Social de Derecho sobre la cual el constituyente del año 1991 reorganizó la estructura y funcionamiento del Estado Colombiano (artículo 1 constitucional), el poder público solo puede ser ejercido por las autoridades expresamente designadas para ello y en los términos que la Constitución establece (artículo 3 *ibidem*), por manera que la determinación de las competencias -especialmente en los sistemas jurídicos escritos como lo es fundamentalmente el nuestro- es un asunto que debe estar previa y expresamente consagrado en la ley tal como lo ordena el artículo 122 superior en cuanto de asignación de funciones se trata, por consiguiente en esta concepción no es válido ni posible predicar o deducir la existencia de una determinada competencia por la vía de una interpretación extensiva ni

analógica de la ley y mucho menos fundada o guiada en motivos de conveniencia u oportunidad, esta es una conquista inquebrantable y una regla de oro y universal del Estado de Derecho.

4) Lo anterior no significa, en modo alguno, que en nuestro ordenamiento jurídico todos aquellos otros actos administrativos de contenido general que expidan las autoridades en tiempos de los estados de excepción carezcan o estén exentos de control jurisdiccional porque, para ellos nuestro ordenamiento jurídico tiene previstos otros medios de control idóneos también de naturaleza jurisdiccional como lo son por ejemplo, en tratándose de modo particular para los actos del orden municipal y más exactamente para los que expiden los alcaldes municipales, los siguientes: a) el de *simple nulidad* contemplado en el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, b) el de *nulidad y restablecimiento del derecho* consagrado el artículo 138 *ibidem* cuando produzca efectos particulares y lesione derechos de carácter personal o subjetivo, y c) el control *por vía de observaciones* por parte del respectivo gobernador departamental en relación con los actos de los alcaldes municipales según lo regulado en los artículos 151 numeral 5 *ibidem* y 94 numeral 8 del Decreto-ley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) de 1986.

En consecuencia en aplicación de la regla de competencia contenida en el artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en consonancia con lo dispuesto en los artículos 151 numeral 14 y 243 de ese mismo cuerpo normativo procesal y así precisada por la Sala Plena de la Corporación en sesión extraordinaria del día 31 de marzo del año en curso, debe declararse improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por ende abstenerse el tribunal de asumir dicho control respecto del Decreto número 019 de 17 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de San Juan de Rioseco (Cundinamarca).

## RESUELVE:

1º) **Declárase** improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por tanto **abstiénese** el tribunal de asumir dicho control respecto del Decreto número 039 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de San Juan de Rioseco (Cundinamarca)

2º) En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, en los Acuerdos números PCSJA20-11532 y PCSJA20-11546 del 11 y 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, y las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por conducto de la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica al alcalde municipal de San Juan de Rioseco (Cundinamarca) en la dirección electrónica “[notificacionjudicial@sanjuanderioseco-cundinamarca.gov.co](mailto:notificacionjudicial@sanjuanderioseco-cundinamarca.gov.co)” y a la Procuradora 1 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en las dirección electrónica “[dmgarcia@procuraduria.gov.co](mailto:dmgarcia@procuraduria.gov.co)” o también en la dirección electrónica “[dianamarcelagarcia@gmail.com](mailto:dianamarcelagarcia@gmail.com)”.

3º) **Publíquese** esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público en la sección y enlaces específicos dispuestos para el efecto, lo mismo que en la página electrónica oficial del municipio de San Juan de Rioseco (Cundinamarca) “[www.sanjuanderioseco-cundinamarca.gov.co](http://www.sanjuanderioseco-cundinamarca.gov.co)”.

4º) Ejecutoriada esta providencia **archívese** el expediente, con las respectivas constancias de secretaría.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado