



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SETENTA Y UNO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS

**Radicación:** 1100140880712020-081-00  
**Accionantes:** MANUEL DEL CRISTO PAREJA EMILIANI.  
**Accionada:** ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.

Bogotá D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

Dentro del término previsto en el Decreto 2591 de 1991, procede el despacho a proferir el fallo dentro de la presente **ACCIÓN DE TUTELA** promovida por **MANUEL DEL CRISTO PAREJA EMILIANI** contra la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**.

### **OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO.**

Señala el accionante, que el día (7) de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud – (OMS), identificó el nuevo coronavirus - **COVID-19** y declaró este brote como una emergencia de salud pública de importancia internacional. Que, ante la existencia de la pandemia y su letalidad, el día nueve (9) de marzo de 2020, dicha organización solicitó a los países, la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación de la pandemia del virus.

Razón por la que el día 10 de marzo año calendario, mediante Resolución No. 0000380, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la vigencia de dicha resolución, el día 12 del mismo mes, mediante la Resolución 285, decretó la emergencia sanitaria por causa del nuevo **COVID 19** en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo, razón por lo que adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación de la pandemia.

Que en el mismo sentido, el pasado 17 de marzo, el presidente de la Republico, por medios del Decreto 417, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología, en todo el territorio nacional por el termino de

*Asunto:* Tutela primera instancia  
*Accionante:* MANUEL DEL CRISTO PAREJA EMILIANI  
*Accionada:* ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.  
*Radicado:* 1100140880712020-0081-00

30 días, los cuales sumados no podían superar los 90 días. Lo que trajo como consecuencia el aumento del desempleo del 9.5%. registrado, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE-.

El día 30 de junio la alcaldesa de Bogotá conjuntamente, con los Secretario Distritales de Gobierno, Desarrollo Económico y de Salud, expidieron el Decreto 162, mediante el cual impartieron el cumplimiento de la continuidad del aislamiento obligatorio en Bogotá, trayendo como consecuencia la parálisis de la producción y la economía en la ciudad.

La parálisis por el confinamiento obligatorio, aunque en principio pareció ser una medida ajustada a la magnitud de la epidemia, a medida que ha transcurrido el tiempo y ante la postergación indefinida del confinamiento, ha empeorado la economía, más en una ciudad como Bogotá donde se mueve un porcentaje importante de la fuerza laboral del país. El uso indiscriminado e irracional de una medida extrema como el confinamiento ha generado más pobreza, más miseria y más muerte de la que supuestamente se pretende evitar.

Agrega, que las personas se están quedando sin sus empleos, única fuente de sustento para ellos y para su núcleo familiar, tanto es así, que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE- el día 15 de agosto de 2020 nuevamente emitió un informe anunciando que la economía colombiana a causa de la pandemia había sufrido el golpe más fuerte de la historia.

Señala, que es muy preocupante las acciones que ha venido tomando la alcaldesa de Bogotá, pues, es la economía la que provee los trabajos a los hogares bogotanos, las empresas están quebrando, las personas están entrando en estado de pobreza, las familias no tienen con qué comer, ni siquiera las personas que trabajan de manera informal viven del día a día, no pueden salir a trabajar. Por ello, con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la libre circulación, al trabajo, a la salud

*Asunto:* Tutela primera instancia  
*Accionante:* MANUEL DEL CRISTO PAREJA EMILIANI  
*Accionada:* ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.  
*Radicado:* 1100140880712020-0081-00

pública, al mínimo vital, de los cuales es titular él y todos los accionantes, buscan mediante esta acción constitucional, garantizar los derechos vulnerados por la Alcaldía de Bogotá y así evitar una tragedia mayor aún a la pandemia, pues las familias trabajadoras se van a quedar en la calle.

En ese orden de ideas como medida provisional solicitó, se tomen de manera urgente, medidas provisionales para proteger los derechos fundamentales de los accionantes, y ante la necesidad de especial protección, hasta la decisión de fondo del asunto, se dejara sin efectos, lo ordenado en el Decreto No 186 del 15 de agosto de 2020, expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., en aras de evitar un perjuicio irremediable, con el fin de que no se vulneren los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la igualdad, la libertad, al libre desarrollo de la personalidad, a la libre circulación, al trabajo, a la salud pública, al mínimo vital, consagrados en la Constitución Política y en los Tratados Internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA**

**1.- El Director Jurídico de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá,** en su condición de representante para la gestión judicial y extrajudicial de la **SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO DE BOGOTA,** se opone a las pretensiones de los accionante, por cuanto su representada no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por estos.

Que en atención a la acción de tutela del asunto, interpuesta por el señor **MANUEL DEL CRISTO PAREJA EMILIANI,** es preciso indicar, que, el Decreto Distrital 186 de 2020 ha sido expedido de conformidad con la normatividad vigente que faculta a la Administración Distrital para tomar todas las medidas necesarias, pertinentes y condicentes para salvaguardar la salubridad pública de la ciudadanía, basándose siempre en la información epidemiológica aportada por expertos en la materia y las cifras de contagio que son ampliamente divulgadas a la ciudadanía.

*Asunto:* Tutela primera instancia  
*Accionante:* MANUEL DEL CRISTO PAREJA EMILIANI  
*Accionada:* ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.  
*Radicado:* 1100140880712020-0081-00

En ese sentido, se debe señalar que el artículo 315 de la Carta Política señala establece que una de las atribuciones del alcalde es precisamente, “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”.

Atendiendo a ello, es importante recordar, que el Gobierno Nacional, a través del Decreto Nacional 1076 de 2020 ha ordenado 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 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00: 00) del día primero (1º) de septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

“Adicionalmente, la Ley 1523 de 2012 en su artículo 12 faculta a todos los alcaldes y gobernadores “con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”. Esto bajo los principios de solidaridad y precaución, responsabilizando en todo caso a los alcaldes de “la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”, tal como se puede leer en el artículo 14 de la precitada Ley.

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

Así las cosas, se puede evidenciar que la declaratoria del aislamiento preventivo obligatorio en las localidades de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, Teusaquillo, Antonio Nariño, Puente Aranda y La Candelaria mediante el

*Asunto:* Tutela primera instancia  
*Accionante:* MANUEL DEL CRISTO PAREJA EMILIANI  
*Accionada:* ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.  
*Radicado:* 1100140880712020-0081-00

Decreto 186 de 2020, no fue caprichosa, sino que obedeció a las altas cifras de contagio de estas zonas que apremian a la Administración Distrital para tomar las medidas necesarias para salvaguardar la salubridad pública, como es su deber legal y constitucional.

Por otro lado, el accionante alega la afectación económica que el aislamiento obligatorio ha producido en miles de Bogotanos. Al respecto, se debe resaltar que, la Administración Distrital es consiente, del impacto social y económico que ha ocasionado las medidas adoptadas en medio de la crisis ocasionada por el **COVID- 19**, es por ello, que se ha implementado una serie de medidas con el fin de mitigar el impacto social y económico que el aislamiento ha generado en la ciudadanía.

Así las cosas, esa Subsecretaría invita al accionante a acudir a las diferentes entidades Distritales y Locales (Secretaría de Integración Social, Alcaldía Local, IDIGER, Personería Local,) y/o a través de la plataforma <https://bogota.gov.co/bogota-cuidadora/necesito-apoyo.html> con el fin de que sea incluido en los programas que a la fecha otorgan ayudas por intermedio de los canales del Sistema Bogotá Solidaria en casa ya mencionados.

En ese orden de ideas, de conformidad con lo anteriormente expuesto, solicita no acceder a las pretensiones del accionante, puesto que el Decreto Distrital 186 de 2020 goza de presunción de legalidad y ha sido expedido bajo las facultades legales y constitucionales que el ordenamiento jurídico otorga a la Alcaldesa mayor de Bogotá para salvaguardar la salubridad pública, sin contar con que su expedición ha sido debidamente fundamentada con el análisis de las cifras epidemiológicas arrojadas por expertos y las autoridades calificadas para ello, en ese sentido, la inaplicación del mencionado decreto pondría en peligro la garantía de salud pública que la Administración Distrital ha protegido desde el inicio de la pandemia ocasionada por el **COVID- 19.**”

Agrega, que el accionante no demuestra el daño o perjuicio que se le ha ocasionado con el Decreto 186 de 2020 y más aún, cuando no demuestra

*Asunto:* Tutela primera instancia  
*Accionante:* MANUEL DEL CRISTO PAREJA EMILIANI  
*Accionada:* ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.  
*Radicado:* 1100140880712020-0081-00

que tiene su domicilio en alguna de las localidades restringidas por el Decreto en discordia, situación que da lugar a que el Juez Constitucional declare la falta de legitimación en la causa por activa para impetrar la presente acción de tutela.

Así las cosas, se evidencia una falta de legitimación por activa de los accionantes respecto de la acción de tutela puesta en conocimiento a la **Secretaría de Gobierno – Subsecretaría de Gestión Local**, toda vez que no demuestran la afectación o vulneración de los derechos invocados. En tal sentido, no se demuestra una afectación subjetiva o individual a los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la libre circulación, al trabajo, a la salud pública y al mínimo vital, por parte de la entidad.

Advierte, que la acción de tutela no procede cuando los accionantes cuentan con otros mecanismos de defensa judicial alternos para atacar el Decreto No. 186 del 15 de agosto de 2020, como lo son la acción de Nulidad o de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Así mismo, el accionante podían recurrir a la Acción Popular para defender sus derechos a la vida en condiciones dignas, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la libre circulación, al trabajo, a la salud pública y al mínimo vital presuntamente afectados, Derechos que, de conformidad por lo expuesto por el accionante, se están vulnerando de manera colectiva a los habitantes de las localidades afectadas por el decreto en comento, esta acción es procedente cuando se acredite la vulneración de Derechos e intereses colectivos, ya sea por acción o por omisión de autoridades públicas o de particulares, establecida en el Artículo 88 de la Constitución Nacional, en tal sentido la acción de tutela no es el mecanismo idóneo, ni puede reemplazar al juez natural que deba resolver este tipo de conflictos.

Lo anterior, atendiendo al hecho que la acción de tutela tiene la característica propia de ser subsidiaria o residual, es decir que, ante la existencia de otro mecanismo de defensa, no se puede utilizar como mecanismo principal y mucho menos puede utilizarse para eludir los

*Asunto:* Tutela primera instancia  
*Accionante:* MANUEL DEL CRISTO PAREJA EMILIANI  
*Accionada:* ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.  
*Radicado:* 1100140880712020-0081-00

procedimientos ordinarios. Teniendo en cuenta, que no se evidencia un perjuicio que amerite la procedencia de la presente acción constitucional y no se demuestra condiciones que permita concluir que cause un perjuicio irremediable al accionante.

Em ese orden de ideas, considera que al no haber vulnerado la entidad que representa Alcaldía Mayor de Bogotá derecho fundamental alguno de los accionantes, solicita al Despacho, declarar la improcedente de esta acción constitucional, en virtud de la falta de legitimación en la causa por pasiva y por la existencia de otros mecanismos de defensa judicial.

### **1. Cuestiones previas:**

De conformidad con la preceptiva de los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991, es competente el despacho para pronunciarse sobre la solicitud de amparo deprecada.

La Constitución Política, en el artículo 86, ha consagrado la acción de tutela como un mecanismo en desarrollo del cual toda persona puede acudir ante los jueces, en todo momento y lugar, para que, mediante un procedimiento preferente, breve y sumario, reclame la protección de sus derechos fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad de carácter público, o por un particular en los casos expresamente señalados por la ley.

Es importante agregar que, la tutela se caracteriza por constituir un instrumento de carácter residual, que sólo opera cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En el caso que nos ocupa, la pretensión en concreto del accionante está dirigida a que se le proteja los derechos a la vida en condiciones, dignas, de igualdad, libre desarrollo e la personalidad, libre circulación, al trabajo, salud pública y mínimo vital presuntamente vulnerados por la entidad

*Asunto: Tutela primera instancia*  
*Accionante: MANUEL DEL CRISTO PAREJA EMILIANI*  
*Accionada: ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.*  
*Radicado: 1100140880712020-0081-00*

accionada **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTA**, por a raíz de la declaratoria del aislamiento preventivo por la pandemia COVID 19.

## **2. Del caso en concreto:**

Lo primero advertir por el Despacho, es que, en este caso en concreto la acción de tutela se torna improcedente, por cuanto, esta no ha sido consagrada para generar procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los jueces, como tampoco para crear instancias adicionales a las existentes, ni para posibilitar la opción de rescatar pleitos ya perdidos, sino que tiene su propósito claro y definido, estricto y específico consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política, el cual en su inciso 2º puntualiza:

*Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*

De igual manera el Consejo de Estado, en el fallo 057 de 2011 puntualizo:

*La acción de tutela fue concebida en el artículo 86 de la Constitución Política como mecanismo de defensa y protección inmediata de los derechos fundamentales únicamente cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial salvo que, se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*

Por tener la pretensión del accionante un carácter eminentemente de económico, y por ser la demandada una entidad de carácter público, el competente para conocer de las controversias suscitadas entre las partes es el Juez de la Jurisdicción Administrativa a donde el demandante deben acudir si es su deseo, través de demanda de nulidad, o de nulidad y restablecimiento del derecho, de los actos de la administración mediante los cuales se decretó el aislamiento preventivo y la emergencia económica, por el COVID-19.

*Asunto:* Tutela primera instancia  
*Accionante:* MANUEL DEL CRISTO PAREJA EMILIANI  
*Accionada:* ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.  
*Radicado:* 1100140880712020-0081-00

En sub iudice, no se cumplen los requisitos de la acción de tutela, por cuanto para la defensa de los derechos fundamentales deprecados por el accionante, éste cuentan con otro mecanismo especial de defensa judicial como la ya citada Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, agotando la vía gubernativa, a través de la demanda de acción arriba señaladas. De igual manera, no se avizora la existencia o amenaza de un perjuicio irremediable que sería la única forma en que prosperaría esta acción constitucional.

No obstante lo anterior, este Despacho realizó un análisis claro y concreto de los elementos de prueba bajo las reglas de la sana crítica aportado al expediente tutelar, y no encontró fundamentos para alegar la vulneración de los derechos deprecados por el accionante como a la vida en condiciones dignas, de igualdad, libre desarrollo de la personalidad, libre circulación, al trabajo, salud pública y mínimos vital, por cuanto, precisamente, para proteger el derecho a la salud y vida de los colombianos, a raíz de la pandemia Coronavirus COVID-19, el gobierno se vio obligado por fuerza mayor, a declarar el estado de emergencias económica apoyado en la Constitución Política en aras de buscar medios económicos y de salubridad para proteger al máximo la población colombiana.

Lo mismo hicieron las Instituciones Distritales y Municipales en todo el territorio nacional, buscaron y siguen buscando también medidas económicas y de salubridad para proteger la población en sus regiones y en el caso en concreto en Bogotá.

De modo que, ante la situación de fuerza mayor ocasionada por el **COVID-19** el gobierno y los alcaldes, entre ellos la Alcaldesa Mayor de Bogotá, se vieron avocados a tomar medidas para proteger la salud y vida de los colombianos que, si bien repercutieron desfavorablemente en el desequilibrio de la economía de las personas, tales decisiones no fueron caprichos, por el contrario se tornaron necesarias para contrarrestar la proporción del mortal virus **COVID-19**.

*Asunto:* Tutela primera instancia  
*Accionante:* MANUEL DEL CRISTO PAREJA EMILIANI  
*Accionada:* ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.  
*Radicado:* 1100140880712020-0081-00

De allí que, esta situación de fuerza mayor no puede alegarse como una violación al derecho al trabajo y al mínimo vital y los demás que deprecia el accionante por parte del gobierno nacional y de los alcaldes en el país, entre ellos la Alcaldesa Mayor de Bogotá. Es por ello, que, mal podría pedirse la nulidad de los Decretos que facultaron al gobierno nacional y distrital controlar la pandemia que estamos viviendo, aceptar tal solicitud, iría en contravía de la protección de la salud y vida de los colombianos, y en el caso en concreto de los habitantes de Bogotá.

De otro lado debe advertir el Despacho, que el Juez Constitucional no puede inmiscuirse en asunto o políticas que son de competencia del Gobierno Nacional y Distrital. Tampoco tiene competente el Juez de tutelar para ordenar pagos económicos desconociendo las funciones y competencia de los entes nacionales y territorial, y tampoco inmiscuirse en la distribución del presupuesto tanto nacional como distrital, y mucho menos decretar nulidades de normas y Decreto con fuerza de ley que gozan de presunción de legalidad, a menos que sea para evitar un peligro inminente no evitable de otra manera, situación que no es la del accionante.

Ahora bien, finalmente el Gobierno Distrital con el objetivo de mitigar el impacto social y económico causado por la pandemia de COVID-19, expidió el decreto 193 del 26 de agosto de 2020, en el cual se da apertura al aislamiento selectivo, dando apertura a las actividades comerciales y sociales, quedando sin efecto las cuarentenas sectorizadas cuestionadas por la parte actora.

El Despacho no desconoce la situación económica en que puede encontrarse el accionante al igual que muchos colombianos, pero como se dijo en acápite anteriores, no es la acción de tutela el mecanismo idóneo para atacar los actos de la administración y por consiguientes inmiscuirse en políticas económicas de los Gobiernos Nacional y Distrital. No obstante, el actor dispone de otro medio o mecanismos de defensa judicial como anteriormente se refirió al que debe acudir si así lo desea en demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. Además, no se probó la existencia de

*Asunto:* Tutela primera instancia  
*Accionante:* MANUEL DEL CRISTO PAREJA EMILIANI  
*Accionada:* ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.  
*Radicado:* 1100140880712020-0081-00

un perjuicio irremediable. Razón por la que esta acción de tutela se torna improcedente como en efecto se declarará.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO SETENTA Y UNO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre del pueblo y por autoridad de la Constitución Política,

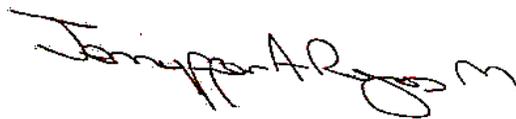
### **RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR** por improcedente la acción de tutela promovida por **MANUEL DEL CRISTO PAREJA EMILIANI**, contra la **ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** el presente fallo según lo ordena el artículo 30 del Decreto 2591 de 1.991, indicando a las partes que tienen tres días, siguientes a la notificación de este, para impugnarlo.

**TERCERO:** De no ser impugnado el presente fallo, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**JENNYFFER ADRIANA ROJAS MANCIPE**

**JUEZA**

Nota. Se advierte que la presente decisión incorpora firma escaneada, en estricto acatamiento de las previsiones contenidas en los Acuerdos PCSJA20-11517, 11518, 11521 y 11526, del Consejo Superior de la Judicatura y por virtud de la actual contingencia de salud pública.