

República de Colombia  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Ibagué, catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020).

Referencia: CA-00266  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN  
Autoridad que emite acto: ALCALDE MUNICIPAL DE MURILLO - TOLIMA  
Acto administrativo: DECRETO 026 DEL 26 DE ABRIL DE 2020 “*Por el cual se adopta el Decreto Ley 593 del 24 de abril de 2020 y 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 MUNICIPIO DE MURILLO TOLIMA*”

La administración del Municipio de Murillo -Tolima remitió vía correo electrónico a la Oficina Judicial - Reparto, la copia del Decreto 026 del 26 de abril de 2020, con el fin que se imprima el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, correspondiendo su estudio al suscrito Magistrado el día 12 de mayo de 2020 conforme al acta individual de reparto de la fecha, identificada con secuencia número 890.

Una vez analizado el mentado acto en contexto con el marco normativo que rige la materia, considera la Sala Unitaria que no es viable avocar su conocimiento, por los motivos que se pasan a exponer:

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 Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

En desarrollo de tal mandato superior, el legislador expidió la Ley 137 de 1994 “Ley estatutaria de los Estados de Excepción”, que en su artículo 20 dispone:

*“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.” (Subraya fuera del texto original)*

Este precepto fue desarrollado asimismo en el artículo 136<sup>1</sup> de la Ley 1437 de 2011. Por su parte, el artículo 151-14 *ibídem*, otorgó la competencia para conocer en única instancia a los Tribunales Administrativos de los actos de carácter general proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales del lugar donde se expidan.

A partir de la claridad del canon legal en cita, se puede concluir que el control judicial excepcional debe cumplir los siguientes requisitos de procedibilidad:

- i)* Debe ser expedido por una autoridad del orden nacional, departamental o territorial (factor subjetivo de autoría).
- ii)* Debe tratarse de un acto administrativo de carácter general (factor de objeto).
- iii)* Debe ser dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante un estado de excepción (factor de motivación o causa).

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad frente al acto administrativo estudiado, pues a falta de alguno, el mecanismo de revisión resultaría improcedente, dado que es un control taxativo. A esta conclusión igualmente ha arribado de manera pacífica y reiterada la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos<sup>2</sup>.

Ahora bien, el Decreto 026 de 2020 expedido por el cual el burgomaestre del Municipio de Murillo concretamente resolvió:

(...)

<sup>1</sup> **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.

<sup>2</sup> Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 2 de noviembre de 1999; M.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.
- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.-
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.
- Del 23 de noviembre de 2010, M.P. Ruth Stella Correa Palacio Rad.: 2010 – 00196.
- Del 23 de noviembre de 2010 M.P. Rafael e. Ostau de Lafont Pianeta, expediente No. 2010-00347

Igualmente ver los autos:

- Del 3 de abril de 2020 M.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00954-00
- Del 21 de abril de 2020 M.P. JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS radicado 11001-03-15-000-2020-01190-00.
- Del 22 de abril de 2020 M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01166-0.
- Del 4 de mayo de 2020 M.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00.

**ARTÍCULO PRIMERO:** Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Murillo – Tolima, 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 del Municipio de Murillo – Tolima, con las excepciones previstas en el artículo 2 del presente Decreto.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, el Alcalde Municipal de Murillo – Tolima, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, permitirá el derecho de circulación de las personas únicamente en los casos contemplados por el Gobierno Nacional y el Gobierno Departamental, los cuales son los siguientes:

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 que deberá ser demostrado.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud — OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de 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; (ii) bienes de primera necesidad como: alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario

(...)

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades.

Todas las personas que se encuentren con la autorización para ingresar al Municipio para entregar alimentos, ayudas humanitarias y demás productos de la canasta familiar deberán utilizar un traje antifluidos, guantes, tapabocas y contar en su vehículo con los elementos de desinfección como alcohol, jabón antibacterial entre otros. Los propietarios de establecimientos de comercio, deberán realizar el descargue de las mercancías que llegan para su abastecimiento en el andén para realizar así su desinfección antes de darles del debido ingreso.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3. El horario de los establecimientos de comercio de lunes a viernes será de 7:00 a.m. hasta las 6:00 p.m. Para los días sábados y domingos el horario será de 7:00 a.m. hasta las 3:00 p.m. Se reitera que la población de la zona urbana podrá realizar el abastecimiento de sus productos de lunes a viernes, el abastecimiento de los días sábados y domingos será exclusivamente para las personas de la zona rural del Municipio de Murillo.

**PARÁGRAFO TERCERO:** Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 del presente artículo deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

**PARÁGRAFO CUARTO:** 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, por un término no mayor a quince minutos.

**PARÁGRAFO QUINTO:** Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus CD VID — 19 y lo que establezca el Alcalde Municipal y la Secretaria de Desarrollo Social y Comunitario del Municipio de Murillo – Tolima.

**PARÁGRAFO SEXTO:** Las personas del Municipio de Murillo- Tolima y las que ingresen amparadas en las anteriores excepciones de movilidad deberán de utilizar de manera obligatoria el tapabocas, que deberá cubrir boca y nariz, cuando se encuentren transitando las calles de la zona urbana o cuando se encuentre en con otra persona. Las personas que sean sorprendidas con el tapabocas en el cuello o el mentón pueden ser sujetos a la imposición de un comparendo.

**ARTÍCULO TERCERO:** Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado, del Municipio de Murillo – Tolima, procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen la funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.

**ARTÍCULO CURTO:** Se deberá permitir en el Municipio de Murillo – Tolima, el servicio público de transporte terrestre de personas que realicen actividades postales y distribución de paquetería, en el territorio, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo anterior. Se deberá permitir el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones.

**ARTÍCULO QUINTO:** Prohibir en el Municipio de Murillo – Tolima, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, 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. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

**ARTÍCULO SEXTO:** Garantías para el personal médico y del sector salud, se velará para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra. La movilidad de estos se restringe exclusivamente al

cumplimiento de sus labores, por lo demás deberán cumplir con las demás medidas de protección contempladas en el presente Decreto.

**PARAGRAFO PRIMERO:** Se normaliza el servicio de salud de Consulta Externa, Odontología, Hospitalización, actividades de promoción y prevención, vacunación y entrega de medicamentos, por parte de la E.S.E Hospital Ramon María Arana.

**PARAGRAFO SEGUNDO:** La atención, prestación de los servicios señalados en el parágrafo anterior serán de domingo a jueves, en los siguientes horarios:

- Domingos: de 08:00 a.m., hasta las 02:00 p.m.
- De lunes a jueves: de 08:00 a.m., hasta las 12:00 p.m., y de 02:00 p.m., hasta las 05:30 p.m.

**PARAGRAFO TERCERO:** La entrega de medicamentos será de lunes a jueves en los horarios: de 11:00 a.m., hasta las 12:00 m., y de 04:30 p.m., hasta las 05:30 p.m. y domingos en los horarios: de 12:00 m a 02:00 p.m.

**PARAGRAFO CUARTO:** La asignación de citas médicas será por vía telefónica, a través del celular: **3214049413**.

**ARTÍCULO SEPTIMO:** Declarar el toque de queda para toda la comunidad del territorio del Municipio de Murillo – Tolima, desde las 06:00 p.m. hasta las 06:00 a.m. No podrá haber NINGUNA persona circulando en las calles del Municipio durante las horas mencionadas.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Exceptuase aquellas personas y vehículos con ocasión de la prestación de servicios públicos básicos, prestación de medidas de seguridad del Municipio y que estén debidamente acreditados.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Declarar el toque de queda permanente para los menores de edad y adultos mayores de sesenta años en el Municipio de Murillo – Tolima.

Exceptuase aquellos menores de edad y adultos mayores, que deban trasladarse a citas médicas o en casos de urgencias por estado de salud. En caso de encontrar menores de edad en la calle, las autoridades competentes los conducirán ante sus acudientes y se impondrán las sanciones de tipo policivo, penal y administrativas concernientes por el incumplimiento a estas medidas.

A los niños y niñas que sean encontrados sin la compañía de sus padres o la persona sobre quien recaiga la custodia, durante el tiempo que trata el artículo primero de este Decreto, se aplicaran los procedimientos establecidos por el Código de Infancia y Adolescencia para garantizar sus derechos, sin perjuicio de las demás medidas y sanciones aplicables a los padres o cuidadores.

**ARTÍCULO OCTAVO:** Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Municipio de Murillo Tolima. Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa) sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de violación de medidas sanitarias en el artículo 368 de la Ley 599 de 2000 y a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

**ARTÍCULO NOVENO:** El presente acto se encuentra conforme a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional y Departamental.

**ARTÍCULO DECIMO:** El presente decreto deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**ARTÍCULO DECIMO PRIMERO:** Comunicar el presente acto al Ministerio del Interior para lo de su competencia.

**ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO:** Antes de la entrada en vigencia del presente acto, a través de la Secretaria General y de Gobierno, deberá coordinarse con la Policía Nacional la aplicación de estas medidas.

**ARTÍCULO DECIMO TERCERO: VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Nuestro ordenamiento jurídico ordinario dispone que para conservar el orden público los alcaldes deben atender las instrucciones y órdenes que imparta como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa el Presidente de la República<sup>3</sup> y el respectivo Gobernador como agente del Presidente en esta labor<sup>4</sup>, deviniendo precisamente del primero a través del Decreto No.593 del 24 de abril de 2020, la directriz encaminada a 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 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, con algunas excepciones, la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimiento abiertos y establecimientos de comercio, las sanciones a imponer

<sup>3</sup>**ARTICULO 189 superior** “ Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:  
(...)

4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. (...)

<sup>4</sup> **ARTICULO 303 *ibídem*** . En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; **el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público** y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

a quienes desobedezcan, entre otras, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Es así como de la revisión minuciosa del acto administrativo allegado en contexto con el Decreto No.593 de fecha 24 de abril de 2020 expedido por el Presidente de la República, evidencia la Sala Unitaria que los mismos fueron proferidos en ejercicio de las facultades administrativas ordinarias consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política<sup>5</sup>, la Ley 136 de 1994<sup>6</sup>, y la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”, que permiten a las autoridades nacionales y territoriales adoptar una serie de medidas para el correcto manejo del orden público; más no en virtud de las facultades excepcionales contempladas en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional, decretado en el Decreto 417 de 2020 y mucho menos como desarrollo de un decreto legislativo.

Como refuerzo de lo anterior, encontramos que el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 con el cual se decretó el estado de excepción surtió efectos sólo por un término de 30 días desde su publicación, hasta el 17 de abril de 2020 y el Decreto 026 de 2020 allegado a las presentes diligencias fue proferido por el Alcalde de Ataco el 26 de abril de 2020, es decir por fuera del amparo del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, justamente porque se trata de una medida restrictiva que contempla la legislación ordinaria, sin necesidad de estar precedida de un estado de excepción.

---

<sup>5</sup>“**ARTICULO 315.** *Son atribuciones del alcalde:*

1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*

2. *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.* *El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. (...)*

3. *Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representado judicial y extrajudicialmente; (...)*”

<sup>6</sup> “**ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** *Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

b) *En relación con el orden público:*

1. *Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*

2. *Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:*

a) *Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;*

b) *Decretar el toque de queda;*

c) *Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;*

d) *Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;*

e) *Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.*

(...)”

Se debe aclarar que actualmente nos encontramos en Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Presidente de la República el **6 de mayo de 2020** a través del Decreto No. 637, por un término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del referido acto administrativo, por lo que irá hasta el 6 de junio de 2020.

Lo anterior es suficiente para no avocar conocimiento del presente asunto, ya que la norma que otorga la competencia a la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer del medio de control inmediato de legalidad, está condicionada a que el acto analizado se expida como desarrollo de un decreto legislativo durante un estado de excepción, el cual, se itera, para la fecha de expedición del Decreto 026 del 26 de abril de 2020 ni siquiera existía.

No significa lo anterior que el acto administrativo no pueda ser objeto de ningún medio de control, únicamente que el precedente no es el contemplado en el artículo 136 del C.P.A.C.A.

En mérito de lo expuesto, se

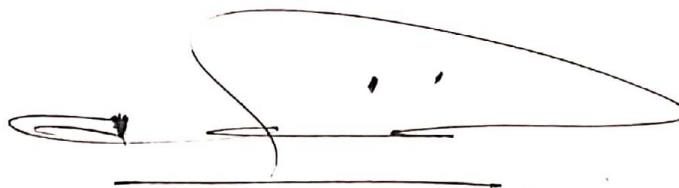
### **RESUELVE**

**PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO** del control inmediato de legalidad del Decreto 026 del 26 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Murillo (Tolima), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Se ordena que por Secretaría se proceda comunicar la presente decisión en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y adelantar la publicación en el sitio web habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura para estos asuntos.

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

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke, positioned above a solid horizontal line.

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**  
Magistrado