

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-00274  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN  
Autoridad que emite acto: ALCALDE MUNICIPAL DE ICONONZO - TOLIMA  
Acto administrativo: DECRETO 039 DEL 28 DE ABRIL DE 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 037 DE 4 DE ABRIL 2020 Y SE IMPLEMENTA EL TOQUE DE QUEDA LOS DÍAS DOMINGO Y LUNES EN EL MUNICIPIO DE ICONONZO*”

La administración del Municipio de Icononzo -Tolima remitió vía correo electrónico a la Oficina Judicial - Reparto, la copia del Decreto 039 del 28 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 886.

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 039 de 2020 expedido por el cual el burgomaestre del Municipio de Icononzo 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.

**ARTICULO PRIMERO:** Se permitirá a partir del 28 de abril de 2020, la circulación de una (1) sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades rutinarias y dar cumplimiento a las garantías para las medidas de aislamiento preventivo obligatorio que garantice el derecho a la vida, a la salud en conexión con la vida y la supervivencia determinado en el artículo 3 del Decreto 593 del 24 de abril de 2020.

**ARTICULO SEGUNDO:** Para el cumplimiento de lo dispuesto en el anterior artículo, se regulará el desplazamiento de las personas en el Municipio a través del último dígito de la cédula de ciudadanía, para lo cual los habitantes podrán transitar de forma excepcional de la siguiente forma:

**PICO Y CEDULA PARA LA ADQUISICION DE BIENES DE PRIMERA NECESIDAD**

DIA	ULTIMO NUMERO DOCUMENTO DE IDENTIDAD
MARTES	0-1
MIERCOLES	2-3
JUEVES	4-5
VIERNES	6-7
SABADO	8-9

El pico y cédula aquí establecido permite que las personas puedan desplazarse de acuerdo al último número de su cédula que se indica para cada día en el presente artículo, para lo cual deberá presentar el respectivo documento de identidad cuando le sea requerido, es decir, que si el último número coincide con el día referido en el cuadro, podrán circular para hacer las compras o diligencias importantes.

**ARTICULO TERCERO: PROHIBIR** a partir del día 28 de abril de 2020 la circulación total de vehículos particulares, motos y motocarros en el municipio de Icononzo Tolima, salvo las excepciones contempladas en el Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020 y relacionadas con la pandemia del COVID -19.

**ARTICULO CUARTO: TOQUE DE QUEDA.** Establézcase **TOQUE DE QUEDA** en todo el territorio del municipio de Icononzo Tolima y hasta nueva orden, los días Domingo y Lunes de cada semana, dando inicio a partir de las 7 p.m del sábado 2 de mayo hasta las 6 a.m. del martes 5 de mayo de 2020.

**ARTICULO QUINTO:** La inobservancia de las medidas adoptadas en el presente Decreto en atención a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, además de las sanciones penales correspondientes, se aplicará lo regulado en el numeral 2 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016. La multa será hasta por la suma de NOVECIENTOS TREINTA Y DOS MIL PESOS (\$932.000.00).M/CTE.

**ARTICULO SEXTO: ORDENAR** al Comandante de la Policía del Municipio de Icononzo Tolima, para que haga cumplir el presente Acto Administrativo y se hagan puestos de control en las entradas del Municipio y los lugares de mayor concurrencia de público para que se apliquen las medidas correctivas de su competencia con la Ley 1801 de 2016 y demás normas complementarias.

**ARTICULO SEPTIMO:** Comuníquese el presente acto administrativo a las autoridades militares, policiales y a las que hubiere lugar, garantizando su conocimiento a todos los habitantes del municipio de Icononzo Tolima. En caso de controversia de lo regulado en el presente Decreto y normas de carácter departamental o nacional, se preferirán en su aplicación estas últimas. Remitir al Ministerio del Interior y a la Gobernación del Tolima para lo de su conocimiento.

**ARTICULO OCTAVO:** Deróguese en lo que se contrario lo contenido en el Decreto 037 del 4 abril de 2020.

De la revisión minuciosa del acto administrativo allegado advierte la Sala Unitaria que el mismo fue proferido por la primera autoridad del municipio bajo el amparo de las facultades ordinarias conferidas por el ordenamiento legal para el control del orden público, y no como consecuencia de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción.

En efecto, el marco normativo que sustenta la expedición del Decreto 039 de 2020, es el artículo 315 de la Constitución Política que a la letra reza:

**“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...*

(...)”

El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*” que señala<sup>3</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:*

(...)

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;*

(...)” (Subraya la Sala)

Este marco normativo por sí solo -sin estar precedido de un estado de excepción-, habilita a los alcaldes municipales para que ante situaciones de riesgo por, entre otros eventos, una epidemia como la que aqueja en estos tiempos a la humanidad (Coronavirus - Covid 19), disponga medidas tales como el toque de queda con el fin de limitar la circulación de las personas y con ello evitar su propagación.

Aunado a lo anterior, el ordenamiento legal 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>4</sup> y el respectivo Gobernador como

<sup>3</sup> Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

<sup>4</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. (...)”

agente del Presidente en esta labor<sup>5</sup>, deviniendo precisamente del primero la adopción de medidas de policía en todo el territorio nacional, en virtud de la emergencia sanitaria a través de los Decretos 457 y 593 del 24 de abril de 2020 para prevenir y controlar propagación del COVID-19

De esta manera, es patente que el Decreto 039 del 28 de abril de 2020 expedido por el Alcalde de Icononzo no tiene relación formal o material con el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 que declaró la emergencia Económica, Social y Ambiental, y mucho menos desarrolla o reglamenta un Decreto Legislativo proferido en el marco del Estado de Excepción, sino que expresamente el Decreto se refiere a facultades ordinarias de la autoridad municipal en concurrencia con el gobierno departamental y nacional.

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, lo cual no ocurre en el sub lite.

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

En mérito de lo expuesto, se

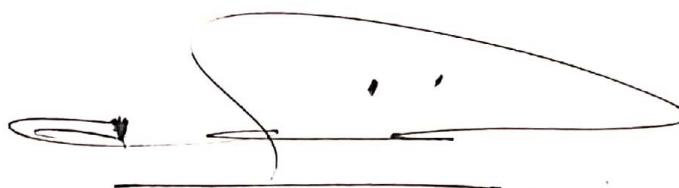
#### **RESUELVE**

**PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO** del control inmediato de legalidad del Decreto 039 del 28 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Icononzo (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,**



**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**  
Magistrado

---

<sup>5</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.