



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**MAG. PONENTE: DR. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

Ibagué, catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA No.:** CA-000157  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -  
ESTADO DE EXCEPCIÓN  
**AUTORIDAD QUE EMITE:** ALCALDE MUNICIPAL DE PIEDRAS  
**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** DECRETO 016 DE 16 DE MARZO DE 2020  
DECRETO 018 DE 18 DE MARZO DE 2020  
**TEMA:** MEDIDAS SANITARIAS - COVID 19

**OBJETO DE LA PROVIDENCIA**

Decide la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA, en única instancia, de los siguientes actos proferidos por el MUNICIPIO DE PIEDRAS:

- Decreto No. 016 de 16 de marzo de 2020 por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias para la preservación de la vida y mitigación de riesgo en el municipio de Piedras Tolima, con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID 19 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto No. 018 de 18 de marzo de 2020 por el cual adicionan las medidas establecidas en el Decreto Municipal 016 de 2020, con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-2019)

**ANTECEDENTES**

El MUNICIPIO DE PIEDRAS remitió a la Oficina Judicial de Reparto de la ciudad de Ibagué copia de los actos administrativos antes mencionados el día 15 de abril de 2020, para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena del Tribunal

Administrativo del Tolima, conforme a la mencionada Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Agotados los trámites inherentes al control de legalidad inmediato y sin que se observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, se procede a decidir el caso sub lite como se desarrolla a continuación:

### DECRETO OBJETO DEL CONTROL DE LEGALIDAD

El texto del Decreto sometido a revisión, en su parte resolutive, es del siguiente tenor:

Decreto No. 016 de 16 de marzo de 2020 por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias para la preservación de la vida y mitigación de riesgo en el municipio de Piedras Tolima, con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID 19 y se dictan otras disposiciones.

#### EL ALCALDE MUNICIPAL DE PIEDRAS TOLIMA

*En uso de sus atribuciones Constitucionales y legales en especial las conferidas en El Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, ley 136 de 1994 y ley 1551 de 2012, 1523 de 2012, y demás Decretos Reglamentarios y,*

#### CONSIDERANDO:

*Que el artículo 2° de la Constitución Política de 1991, establece que: "(...) Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad promover la prosperidad general y garantizarla efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;(...)", señalando en las mismas condiciones que:*

*"Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares"*

*Que, igualmente, el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que "La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".*

*Que la Constitución Política en su artículo 209 dispone; "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones".*

*Que el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución del Alcalde: "3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo;"*

*Que la Ley 9 de 1979 dicta medidas sanitarias y al tenor del Título VII resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar la adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.*

*Que el artículo 598 de la misma Ley establece que — Toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes.*

*Que el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, señala como competencias a cargo de los Municipios, el adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental; establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación; ejercer Vigilancia y Control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud; impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud, entre otros.*

*Que la Ley 1523 de 2012, en su Artículo 14 estableció que el Alcalde Municipal como Jefe de la Administración Local representan al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre en el Municipio, y como conductor del desarrollo local, e Alcalde Municipal es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el Municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.*

*Que ante la identificación del nuevo Coronavirus (COVID-19) desde el pasado 07 de enero, se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por parte de la Organización Mundial de la Salud, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Que el COVID—19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus del Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS) y del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS), en los cuales se ha identificado que los mecanismos de transmisión son: 1) gotas respiratorias al toser y estornudar, 2) contacto indirecto por superficies inanimadas, y 3) aerosoles por micro gotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.*

*Que, de acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus (COVID-19), se trasmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología suele ser inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar en una neumonía grave e incluso la muerte.*

*Que mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria en todo territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, o si estas persisten o se incrementan podrá ser prorrogada.*

*Que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicarán sin perjuicio a las sanciones a que hubiere lugar.*

*Que, a la fecha, no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus. Que mediante Directiva No. 006 de 10 de marzo de 2020, la Procuraduría General de la Nación, exhortó a los Gobernadores, Alcaldes, Secretarios Departamentales, Distritales y Municipales de Salud, Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud, entre otros, a la implementación de los planes de preparación y respuesta ante el riesgo de introducción del nuevo Coronavirus (COVID-2019) en el territorio nacional.*

*Que ante tal problemática y con el fin de implementar los planes de preparación y respuesta para mitigar los efectos que ocasione la situación epidemiológica en el Municipio de Piedras Tolima, se hace ineludible adoptar medidas necesarias y transitorias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo.*

*Que mediante Circular No. 013 del 15 de Marzo de 2020, la Dirección de Programas Sociales del Municipio de Piedras Tolima, comunico a las Instituciones Educativas del Municipio, lo manifestado por el Presidente de Colombia, donde a partir del lunes 16 de marzo, los niños, niñas y jóvenes de instituciones de educación pública del país, no tendrán más clases presenciales para proteger la salud de todos, y comunica a nivel Municipal las medidas preventivas para evitar la propagación del*

*Coronavirus COVID 2019, teniendo en cuenta las directrices Nacionales y Departamentales.*

*Que, de acuerdo al Acta elevada por la Oficina de Gestión del Riesgo de Desastre Municipal, a raíz de la sesión celebrada el día 16 de marzo de 2020, se adoptaron medidas administrativas y sanitarias pretendientes a prevenir la presencia de casos y posterior proliferación del COVID—19 o Coronavirus en el Municipio de Piedras Tolima.*

*Que en virtud a lo expuesto, el Alcalde Municipal,*

**DECRETA:**

*ARTICULO PRIMERO: ADOPTAR las medidas sanitarias y acciones transitorias que se han señalado en las distintas resoluciones, circulares, protocolos y guías definidas por el Gobierno Nacional y Departamental, que tiene por objeto mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus (COVID —19).*

*Parágrafo primero: Acorde al ABC (nuevo coronavirus (COVID—19) emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social, la principal forma de prevenirlo es evitar el contacto con personas, por lo que se exhorta a la Comunidad Piedruna a permanecer en sus hogares.*

*Parágrafo segundo: En concordancia a lo anterior, se exhorta a las entidades públicas y privadas propiciar mecanismos del uso de plataformas tecnológicas, medios virtuales, para el desarrollo de las actividades laborales (teletrabajo) que permitan y faciliten la permanencia de las personas en sus hogares.*

*Parágrafo tercero: Las dependencias y entidades que componen la Administración Municipal, tanto del sector central como descentralizado, deberán dentro de la órbita de sus competencias, adoptar e implementar las medidas necesarias, tendientes a responder de manera integral y coordinada en las acciones de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus (COVID19), según los parámetros y lineamientos señalados por el Gobierno Nacional y Departamental.*

*ARTICULO SEGUNDO: ESTABLECER, determinar y adoptar el Plan de Acción específico y las actividades de estrategias en relación con las acciones requeridas para mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus (COVID-19).*

*Parágrafo Primero: La elaboración y coordinación del Plan de Acción específico estará a cargo del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo. Las Dependencias y Entidades que componen la Administración Municipal, tanto del sector central como descentralizado, deberán dentro de la órbita de sus competencias, adoptar, implementar, integrar y remitir las medidas necesarias, para mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus (COVID—2019) dentro del Plan de Acción específico.*

*ARTICULO TERCERO: CONMINAR a la Comunidad del Municipio de Piedras Tolima para que adopte las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus (COVID—19):*

*Cuidado personal: se exhorta a la ciudadanía a permanecer en sus hogares.*

*Cada persona deberá realizar una pausa activa con las siguientes acciones:*

*a) Cada tres (3) horas lavarse las manos con abundante, agua, jabón, alcohol o gel antiséptico.*

*b) Tornar agua permanentemente (Hidratarse)*

*c) Taparse nariz y boca con el antebrazo (no con la mano) al estornudar o toser.*

*d) En caso de gripa usar tapabocas y quedarse en casa.*

*e) Si esta con personas con gripa que no tienen tapabocas, úselo Usted. o Evite contacto directo, no saludar de beso o de mano, no dar abrazos.*

*9) Evitar asistir a sitios de alta afluencia de personas.*

*h) Si tiene tos, fiebre, secreción nasal y otros síntomas como dolor de garganta, dolor de cabeza o dolores musculares, permanezca en su casa y comuníquese con las líneas y canales de comunicación oficial.*

*j) Evite asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables.*

*j) Ventilar e iluminar los espacios de casa y oficina.*

*k) En general las medidas de prevención son iguales a las adoptadas para evitar las infecciones respiratorias.*

*l) Llamar a las líneas habilitadas por la Alcaldía Municipal; antes de ir al servicio de urgencias si presenta síntomas de alarma (dificultad respiratoria, temperatura superior a 38°C axilar por más de dos días o silbido en el pecho en niños). El sistema de salud deberá priorizar la atención domiciliaria de estas emergencias.*

*LINEAS HABILITADAS NIVEL MUNICIPAL*

*DIRECCION PROGRAMAS SOCIALES 300 3457575*

*SALUD PUBLICA MUNICIPAL 310 2965365*

*OFICINA DE GESTION DE RIESGO 3163990817*

*HOSPITAL SAN SEBASTIAN 3213734378*

*m) Cuidar permanentemente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diario, si presenta algún síntoma de alarma. (Gripa, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento)*

*Autocuidado colectivo:*

*a) Las empresas y espacio laborales adoptarán las medidas necesarias para organizar el trabajo en casa de los empleados que les sea posible.*

*b) Para los empleados que sea indispensable que asistan al lugar de trabajo se deben organizar horarios flexibles.*

*c) Todo el Servicio de transporte público en general se lavarán y desinfectarán diariamente, así como los establecimientos de Comercio abiertos al público.*

*d) Se deberán adelantar las acciones necesarias para mantener en condiciones óptimas de asepsia en los que se deposite agua para su consumo.*

*e) gestiones conjuntas con la Secretaría de Salud Departamental, Dirección de Programas Sociales, Salud Pública, Hospital San Sebastián, para establecer el Hospital Local como único centro de atención de enfermedades respiratorias.*

*f) Acogernos a las medidas del orden Nacional en lo relacionado a la suspensión de las actividades académicas en las instituciones públicas y privadas de la ciudad.*

*9) Atender de manera especial e inmediata a los adultos mayores de 60 años que residen centro vida del adulto mayor y/o centro de protección del adulto mayor denominado Pedro María De San Sebastián ubicado en la Vereda de Chicala del Municipio de Piedras Tolima.*

*h) Promover que los adultos mayores de 60 años, quienes son los más propensos a recibir los efectos del virus, permanezcan resguardados en sus hogares para evitar contagios.*

*j) Cerrar todas las modalidades de atención de primera infancia del ICBF.*

*j) Continuar con la atención para resolver las inquietudes ciudadanas o para reportar casos de pacientes con síntomas de afecciones respiratorias o relacionadas con el coronavirus, a través de la línea 3213734378.*

*k) En las instalaciones del Palacio municipal fortalecer con las medidas de contención tales como: Desinfección constante de áreas comunes.*

*Parágrafo: Con el objeto de mitigar y controlar los efectos del COVID—19, se deberán observar además las recomendaciones y medidas preventivas establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*ARTICULO CUARTO: ADOPTAR las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía que se describen a continuación, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del coronavirus COVID—19.*

*a) En concordancia con las disposiciones de la Resolución No. 385 de marzo 12 de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social y demás disposiciones sobre la materia, se ordena suspender las reuniones, aglomeraciones, actividades culturales, sociales, cívicas, deportivas, políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas, que concentren más de cincuenta (50) personas en contacto estrecho, es decir a menos de dos (2) metros de distancia entre personas y que no garanticen la adopción de las medidas de salubridad pública que se han dispuesto por el Gobierno Nacional. Incluido el ingreso y permanencia en los Balnearios del Municipio.*

*b) Ordenar a la Secretaria General y de Gobierno del municipio de Piedras Tolima, suspender los permisos para eventos de carácter público o privado que se hayan emitido con anterioridad y hasta nueva orden.*

*c) Ordenar a los establecimientos comerciales que operen en el Municipio de Piedras Tolima, implementar las medidas higiénicas en los*

*espacios o superficies de contacto y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios, así como la de sus trabajadores, según lo señalado en la Circular Externa No. 000011 de marzo 10 de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.*

*d) En cumplimiento de lo dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección en el marco de la Declaratoria de emergencia sanitaria, se ordena el cierre de los establecimientos de comercio tales como bares, discotecas y centros nocturnos.*

*e) Ordenar a los responsables de los medios de transportes públicos y privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y propagación del COVID—19, según lo ordenado en la Resolución No. 385 de marzo 12 de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*f) Los Hospedajes y Hoteles del Municipio, deben establecer todas las medidas tendientes a salvaguardar la salud de sus usuarios, por lo cual deberán realizar campañas educativas y de autocuidado.*

*g) La alcaldía Municipal, realizará con apoyo de la Inspección de Policía, Salud Pública Municipal, la Policía Nacional y Bomberos Voluntarios, campañas educativas de carácter obligatorio a locales comerciales y/o negocios sobre la necesidad de mantener espacios limpios y desinfectados, así como fomentar el autocuidado de los empleados, clientes y visitantes*

*h) Establecer mecanismos urgentes para el restablecimiento controlado y permanente del suministro de agua al Municipio, propiciando la continuidad del suministro posible.*

*i) Suspender los términos y las actuaciones de todos los procesos policivos que se instruyen en las inspecciones de policía Urbana y Rural, del Municipio de Piedras Tolima a partir del 16 de marzo y hasta el 20 de marzo de 2020. Dicha suspensión podrá extenderse si persisten o se incrementan las causas que la originaron.*

*ARTICULO QUINTO. DECRETAR el toque de queda para los Niños, Niñas y Adolescentes a partir de las 08:00 PM; y para la comunidad en General a partir de las 09:00 PM en todo el Casco Urbano y Rural del Municipio, hasta tanto perduren las causas que le dieron origen a este Acto Administrativo.*

*ARTICULO SEXTO. INSTAR A Los servidores públicos con síntomas respiratorios deberán inmediatamente tomar las medidas de autocuidado y comunicar a Secretaria General y de Gobierno con el fin de activar el plan de contingencia. En caso de persistir los síntomas o empeoramiento del cuadro clínico acudir a la red de urgencias, siguiendo las indicaciones que han establecidos las autoridades de salud.*

*ARTÍCULO SEPTIMO: ORDENAR a la Dirección de Programas Sociales adoptar las medidas y acciones transitorias en aras de mitigar el riesgo*

*y los efectos del Coronavirus (COVID-19) relacionadas con la atención de la población vulnerable (adulto mayor, habitante de calle, niños y niñas adolescentes, población migrante) y demás población relacionada con la atención de los distintos programas sociales que se ejecutan a través de dicha Dirección.*

*ARTÍCULO OCTAVO: ORDENAR a las entidades Descentralizadas Municipales y demás entidades Públicas Y Privadas la adopción de las medidas mencionadas en el presente Decreto, así como el difundir y socializar la información que provenga del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal.*

*ARTÍCULO NOVENO: SANCIONAR la violación e inobservancia de las medidas adoptadas mediante el presente Acto Administrativo, dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar.*

*ARTÍCULO DECIMO: ACTIVAR con carácter permanente el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Piedras Tolima, quienes deberán adoptar las medidas Nacionales y Departamentales en el tema.*

*ARTÍCULO DECIMO PRIMERO: Harán parte integral de las decisiones adoptadas, todas las disposiciones y recomendaciones que se expidan por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal en el marco de la emergencia sanitaria con posterioridad a la entrada en vigencia del presente Decreto.*

*ARTICULO DECIMO SEGUNDO: COMUNICAR Y PUBLICAR. Comuníquese por medio de la Secretaria General y de Gobierno a todos los Servidores Públicos de la Administración Municipal, y publíquese el presente Decreto en las Carteleras Institucionales de la Alcaldía Municipal, en la página Web Institucional, Redes Sociales y perifoneo Urbano y Rural, en aras de garantizar la difusión para conocimiento de la Comunidad en General.*

*ARTÍCULO DECIMO TERCERO. VIGENCIA: El presente Decreto rige a partir de su expedición y tendrá vigencia hasta tanto perduren las causas que el dieron origen, o hasta tanto desaparezcan, o si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogado.*

Decreto No. 018 de 18 de marzo de 2020 por el cual adicionan las medidas establecidas en el Decreto Municipal 016 de 2020, con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-2019)

### EL ALCALDE MUNICIPAL DE PIEDRAS TOLIMA

*En uso de sus atribuciones Constitucionales y legales en especial las conferidas En El Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, ley 136 de 1994 y ley 1551 de 2012, 1523 de 2012, y demás Decretos Reglamentarios y,*

#### CONSIDERANDO:

*Que mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria en todo territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, o si estas persisten o se incrementan podrá ser prorrogada.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declare la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adopto medidas para hacer frente al virus.*

*Que mediante Decreto No. 0293 de fecha 17 de marzo de 2020 el Gobierno Departamental Decreto la Calamidad Publica en Todo el Departamento; y mediante el No. 294 del 17 de marzo de 2020 declara toque de queda en el Departamento del Tolima.*

*Que mediante el Decreto Municipal No.016 de Marzo 16 de 2020, se adoptaron medidas sanitarias y acciones transitorias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo en el Municipio de Piedras Tolima, con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-2019), y se dictaron otras disposiciones.*

*Que teniendo en cuenta el Artículo Decimo Primero del Decreto Municipal, hacen parte integral de las decisiones adoptadas, todas las disposiciones y recomendaciones que se expidan por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal en el marco de la emergencia sanitaria con posterioridad a la entrada en vigencia del presente Decreto.*

*Que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y Departamental son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicarán sin perjuicio a las sanciones a que hubiere lugar.*

*Que se hace necesario aumentar medidas inmediatas por parte de la administración Municipal para minimizar los efectos negativos en la salud de los tolimenses, con ocasión Coronavirus (COVID- 19)*

*Que en virtud a lo expuesto, el Alcalde Municipal,*

**DECRETA:**

*ARTICULO PRIMERO: ACATAR. Lo establecido por el Gobierno Departamental en el Decreto No. 294 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual declara el toque de queda en el Departamento del Tolima, de la siguiente manera:*

*Parágrafo Primero: Declarar el TOQUE DE QUEDA prohíbe la libre circulación en todo el Casco Urbano y Rural del Municipio, en el horario comprendido entre las 07:00 PM y las 06:00 AM, a partir del día dieciocho (18) de marzo de 2020 hasta tanto perduren las causas que el dieron origen a este Acto Administrativo*

*Parágrafo Segundo TOQUE DE QUEDA PERMANENTE en todo el Casco Urbano y Rural del Municipio para Adultos mayores de 60 Años y menores de 18 Años de Edad.*

*Parágrafo Tercero: Los establecimientos de Comercio tendrán horario de funcionamiento entre las entre las 06:00 AM y las 07:00 PM, quienes podrán implementar su Servicio a Domicilio.*

*ARTICULO SEGUNDO. RESTRINGIR Y VIGILAR la llegada e ingreso al Municipio de Personas Nacionales y Extranjeras No residentes en el Municipio de Piedras Tolima, y los Residentes adoptar medidas preventivas de aislamiento y cuarentena, conforme lo establece la Resolución No. 380 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.*

*ARTICULO TERCERO. AUMENTAR las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía que se describen a continuación, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del coronavirus COVID-19, en articulación y armonización en defensa de la Salud y la Vida, coherentes con el Gobierno Nacional y Departamental y demás disposiciones sobre la materia, se ordena suspender las reuniones, aglomeraciones, actividades culturales,, religiosas, sociales, cívicas, deportivas, políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas, que concentren mas de Diez (10) Personas en contacto estrecho, es decir a menos de dos (2) metros de distancia entre personas y que no garanticen la adopción de las medidas de salubridad pública que se han dispuesto por el Gobierno Nacional. Incluido el ingreso y permanencia en los Balnearios del Municipio, en los que además se prohíbe el consumo de Bebidas Alcohólicas.*

*ARTÍCULO CUARTO. VIGENCIA: El presente Decreto rige a partir de su expedición y tendrá vigencia hasta tanto perduren las causas que el dieron origen, o hasta tanto desaparezcan, o siestas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogado.*

## TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del 15 de abril de 2020 se avocó conocimiento del presente control de legalidad, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

De igual forma, se dispuso invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del mismo plazo.

Así mismo, se ordenó a la entidad territorial remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado.

Una vez vencido el término de publicación del aviso, pasó el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto.

Dentro del término del anterior traslado, se recibieron los siguientes documentos:

### CONCEPTO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

Señala, que una vez revisado el contenido del acto administrativo al que se realiza se evidencia que este hace referencia a la figura de la urgencia manifiesta por lo que a la luz del Estatuto de Contratación Administrativa, para poder acudir a la figura de la urgencia manifiesta, es requisito indispensable la existencia de alguna(s) de la(s) situación(es) prevista(s) en el artículo 42 de la precitada norma, a saber:

- Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación del servicio, o la ejecución de obras en el inmediato futuro.
- Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.
- Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden situaciones inmediatas.

- En general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso público.

Aduce, que en este sentido, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 440 de 22 de marzo de 2020 que su artículo 7º estableció:

*“(...) Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud . Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios (...)”.*

Por lo anterior, considera que en atención a los fundamentos de hecho y derecho que motivaron el Decreto objeto de consulta se encuadra dentro de las referidas causales, razón por la cual conceptúa jurídicamente viable acudir a la declaratoria de urgencia sanitaria.

#### CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público explica que bajo un aspecto eminentemente temporal, cabría colegir que el decreto 016 del 16 de marzo de 2020 fue expedido antes de la entrada en vigencia de la declaratoria del estado de excepción, pues esta fue declarada el día 17 de marzo de 2020, por tanto no estaría sometido al control inmediato de legalidad

Señala, que los fundamentos normativos en cuales sustentan la autoridad territorial su expedición y que resultan compatibles con las facultades ordinarias de policía administrativa que en este tipo de eventos pueden adoptarse, sumado a que los decretos 418 y 420 de 2020 no ostentan el carácter de legislativos, llevan - en su conjunto- a colegir que no se trata del ejercicio de facultades para desarrollar decretos legislativos en el marco del estado de excepción, sino que surgen del ejercicio de potestades ordinarias y desarrolladas en un marco jurídico ya preexistente (el estado de emergencia sanitaria declarado por el Ministerio de salud), aspecto que llevaría a afirmar que

aunque se trate de una medida administrativa de carácter general no emerge como desarrollo de decretos legislativos.

## CONSIDERACIONES

### PARTE PROCESAL - COMPETENCIA

El Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020, prorrogado por Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020, exceptuó de la suspensión de términos adoptada por los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, acorde con lo establecido en las mencionadas disposiciones y en especial los artículos 27 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA corresponde a esta Corporación en única instancia, ejercer el 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

Por considerarlo pertinente, se trae a colación, providencia del Consejo de Estado de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00, que al referirse a las características generales que detentan los decretos legislativos, indicó:

#### ***“- En cuanto a su forma***

*(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.*

*(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.*

**- Respeto de su contenido sustancial**

*Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:*

*(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por periodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.*

*(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.*

**- En lo relativo a su control**

*Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:*

*(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.*

*(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.*

Respecto a las características específicas, adujo:

*(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.*

*(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.*

*(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.*

*iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.”*

### **ESTUDIO SUSTANCIAL**

En auto de 20 de abril de 2020 del Consejo de Estado, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01139-00, se procede a realizar un compendio de las características esenciales de este medio de control, con fundamento en los diferentes pronunciamientos de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, de la siguiente manera

(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

---

<sup>1</sup> CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario

El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción -toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

Comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, el Consejo de Estado ha considerado que el control es integral en tanto cubre tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control.

Frente a los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, es decir, los expedidos en los Estados de Excepción, se presenta un control inmediato de legalidad sin que dicho control excluya al acto administrativo del control ordinario por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

Con el objeto de abordar el estudio de los actos administrativos objeto de la presente actuación a fin de decidir sobre su legalidad, se procederá en primer lugar al examen de los requisitos de forma de los decretos

analizados y en segundo lugar, de ser el caso, se asumirá el examen material y de contenido de los mismos.

## REQUISITOS DE FORMA

El artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>2</sup>, sobre control de legalidad, textualmente señala:

*“ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.*

Del mencionado artículo, el Consejo de Estado en providencia de 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, Radicación No. 11001 03 24 000 2010 00279 00, ha establecido que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos:

*35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.*

*35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.*

*35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).*

Expuesto lo anterior, se procede al examen de cada uno de los requisitos mencionados al presente caso, así:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

---

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

El Consejo de Estado en providencia de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra, Radicación 11001-03-15-000-2020-01501-00, señaló:

*(...) desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en actos administrativos generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta corporación de tiempo atrás, al explicar que: La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala:*

*“Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman<sup>3</sup>. (Subrayado fuera del original)*

Este requisito se encuentra acreditado en tanto el acto administrativo es de carácter general, impersonal o abstracto, en tanto, adopta medidas para toda la población que se encuentre en el territorio del Municipio

- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

La Constitución Política de 1991 atribuyó a los alcaldes la función de dirigir la acción administrativa del municipio, según lo señala el numeral 3 de su artículo 315:

*“Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o*

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN “A”. Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. Alfonso Vargas Rincón.

*directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes”*

De conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado funcionamiento de los fines del Estado.

Atendiendo a que, la potestad reglamentaria es la facultad constitucional atribuida de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, mediante las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados. Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.

Así, se considera que el acto revisado se expide en desarrollo de la función administrativa del Alcalde Municipal.

- Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Revisados los Decretos No. 016 de 16 de marzo de 2020 y No. 018 de 18 de marzo de 2020 proferidos por el Alcalde del Municipio de Piedras, se advierte que se fundamentaron en las siguientes disposiciones:

- La Constitución Política: el artículo 2.º, que establece los fines esenciales del Estado y que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; el artículo 49 que establece la atención de salud y el saneamiento ambiental como servicios a cargo del Estado; el artículo 209 que indica que la función administrativa está al servicio de los intereses generales; y el artículo 315, numeral 2, que estipula las atribuciones de los alcaldes, entre ellas, dirigir la acción administrativa del municipio y el cumplimiento de las funciones y prestación de servicios a su cargo.
- La Ley 9 de 1979 “Por la cual se dictan medidas sanitarias”, señalando que corresponde al Estado como regulador de las

disposiciones de salud dictar las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

- La Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, artículo 14 que señala que los alcaldes como jefes de la administración representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio, siendo el alcalde el conductor del desarrollo local.
- La Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus, en cuanto establece en el numeral 1º. Declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.
- Decretos Departamentales expedidos por el Gobernador del Tolima, No. 293 de 2020 que declara una situación de calamidad pública y No. 294 de 2020 que declaró toque de queda en el Departamento del Tolima.

Conforme con las anteriores disposiciones, el burgomaestre de Piedras adoptó medidas sanitarias y de policía transitorias para evitar la propagación del covid-19, acorde con lo ordenado por el Gobierno Nacional y Departamental, ordenando el toque de queda permanente para adultos mayores de 60 años y menores de 18 años y parcial para los demás habitantes entre las 7:00 pm y las 6:00 am, este último hasta que perduraran las causas que dieron origen al acto administrativo.

Pues bien, de los fundamentos expuestos por el Alcalde del Municipio de Piedras, se advierte que en primer lugar, el Decreto 016 de 16 de marzo de 2018 fue proferido con anterioridad a la Declaratoria del Estado de Excepción y en segundo lugar, los Decretos objeto de control inmediato de legalidad, no son desarrollo de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de excepción sino que fueron proferido por el burgomaestre en virtud de las facultades que el ordenamiento jurídico le concede a los alcaldes, en su calidad de autoridades de policía, para mantener el orden público y la convivencia, siendo uno de sus elementos la salud pública.

Es así como, el literal b) del numeral 2 del literal B del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 establece como función del alcalde en relación con el orden público, decretar el toque de queda:

**“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; (...)* (Negrillas fuera de texto)

Además, conforme a las competencias municipales como autoridades para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad, en el ámbito de su jurisdicción y la responsabilidad en los procesos de gestión del riesgo de desastres, tal y como lo indica el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, “*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*”:

**Artículo 12. Los Gobernadores y Alcaldes.** *Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.*

Siendo ello así, el Alcalde del Municipio de Piedras se encontraba habilitado, acorde con el ordenamiento legal ordinario para adoptar el aislamiento social preventivo, toque de queda y las medidas que consideraba necesarias para conservar el orden público ante una situación de riesgo como lo es el Coronavirus - Covid 19, incluso si no se había declarado el estado de excepción, la cual implementó en concurrencia con el gobierno departamental y nacional y acorde con las medidas para la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección en la citada Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que no puede confundirse con la declaratoria del Estado de Excepción

Por lo tanto, las medidas tomadas por el Municipio son consideradas una potestad ordinaria conferida por el legislador, que pueden ser adoptadas al contener órdenes de carácter policivo.

En tal entendido, los Decretos 016 de 16 de marzo de 2020 y 018 de 18 de marzo de 2020, no son susceptibles del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrollan alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, debiendo declararse improcedente.

Finalmente, resulta pertinente recordar que esta providencia no hace tránsito a cosa juzgada y podrá ser objeto de un posterior debate a través del contencioso objetivo de legalidad<sup>4</sup>.

De acuerdo a lo anterior se toma la siguiente,

## DE C I S I Ó N

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

## F A L L A

**PRIMERO: DECLARESE IMPROCEDENTE** el presente control inmediato de legalidad frente a los Decretos 016 de 16 de marzo de 2020 y 018 de 18 de marzo de 2020 proferidos por el Alcalde del Municipio de Piedras, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes.

**TERCERO:** Se ordena que por Secretaría se proceda comunicar la presente decisión en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

---

<sup>4</sup> Sobre el particular véase, entre otras, las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Rad.: 2009 – 00549, del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez; Rad.: 2010 – 00196, del 23 de noviembre de 2010, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

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

Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante 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, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por este mismo medio.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los Magistrados,

***BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS***

***LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA***

***CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ***

***JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO***

***ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA***

***JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA***  
***- Aclara voto -***

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
Aclaración de voto del Magistrado  
JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA No.:** CA-000157  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -  
ESTADO DE EXCEPCIÓN  
**AUTORIDAD QUE EMITE:** ALCALDE MUNICIPAL DE PIEDRAS  
**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** DECRETO 016 DE 16 DE MARZO DE 2020  
DECRETO 018 DE 18 DE MARZO DE 2020  
**TEMA:** MEDIDAS SANITARIAS - COVID 19

**Explicación para presentar Aclaración de voto respecto del proyecto de sentencia y no insistir en declarar la nulidad de lo actuado.**

El suscrito Magistrado ha sostenido la tesis de que el Juez Especializado de lo Contencioso Administrativo debe adoptar, en Auto de ponente, la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125<sup>5</sup> y 243<sup>6</sup> del C. de P.A. y de lo C.A.

---

<sup>5</sup> “DECISIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.”.

<sup>6</sup> [2] “ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.

Esta vez, por efectos prácticos, asumo la posición de la mayoría; en razón a ello, anuncié desde la Sentencia del CA-00002, M.P. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de San Antonio, Acto Administrativo: Decreto 42 del 20 de marzo de 2020, Asunto: “*Por medio del cual prorroga los efectos del Decreto No. 1000-0211 del 19 de marzo de 2020*”, y Decreto 44 del 22 de marzo de 2020, Asunto: *por medio del cual se amplía la vigencia de las medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de San Antonio, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y calamidad pública decretada en el Departamento con ocasión del coronavirus COVID-19*” que en lo sucesivo, **a.** aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, **b.** elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

El Tribunal Administrativo del Tolima ha propuesto que los Decretos territoriales expedidos con arreglo a Decretos ordinarios nacionales se tramiten por el medio de Control Inmediato de Legalidad si fueron expedidos en la época del “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”, por lo tanto, **i.** se estudia el fondo del asunto con la expedición de sentencia -Magistrado José Aleth Ruíz Castro-; en otros casos, **ii.** y con la aversión a “*inhibirse*” para decidir de fondo las demandas contra normas que no estuvieron fundamentadas en tales Decretos legislativos, **a.** ha preferido adoptar la solución, también, vía sentencia, de declarar improcedente el control

- 
2. *El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*
  3. *El que ponga fin al proceso.*
  4. *El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.*
  5. *El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.*
  6. *El que decreta las nulidades procesales.*
  7. *El que niega la intervención de terceros.*
  8. *El que prescinda de la audiencia de pruebas.*
  9. *El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.*

*Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.*

*El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.*

**PARÁGRAFO.** *La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.”.*

inmediato de legalidad -Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez y Luís Eduardo Collazos Olaya- frente al acto administrativo no expedido en desarrollo de Decretos legislativos, y en otras veces, **b.** declarar probada de oficio la excepción de mérito denominada “*improcedencia del medio de control inmediato de legalidad*” en relación con el acto administrativo -Magistrado Ángel Ignacio Álvarez Silva-, y como consecuencia de ello, abstenerse de pronunciarse a través del medio de control excepcional respecto de la legalidad del aludido acto general.

Sin embargo, los Honorables Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, Luís Eduardo Collazos Olaya, José Aleth Ruíz Castro y Ángel Ignacio Álvarez Silva coinciden en la admonición de que la decisión no hace tránsito a cosa juzgada, significando que contra el aludido acto administrativo general estudiando en sendos casos, procederán los medios de control ordinarios pertinentes, conforme lo dispuesto en los **artículos 135, 137 y 138** de la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes.

De hecho, sobre la improcedencia de avocar el llamado **Control Inmediato de Legalidad**, casi todos los Consejeros han dicho; palabras, palabras menos: “**12.** Como se observa, mientras que el artículo 136 hace referencia a las medidas de carácter general en el primer inciso, en el segundo de ellos el propio legislador introdujo el concepto de acto administrativo para fijar que, dentro del universo de actos de la administración expedidos en desarrollo y durante de los estados de excepción, tienen control inmediato de legalidad aquellos de carácter general que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, en tanto son verdaderos actos administrativos. **13.** Así pues, para que proceda el control inmediato de legalidad el acto de la administración debe reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos: **i)** debe tratarse de un acto administrativo, expedido en ejercicio de funciones administrativas; y **ii)** debe desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de este. **14.** Contrario sensu, si el acto remitido por la autoridad no cumple una o varias de las condiciones señaladas anteriormente, el control inmediato de legalidad se torna improcedente y, en consecuencia, el juez debe abstenerse de avocar el conocimiento para tramitar el asunto...” - Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 27, Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE; Auto interlocutorio del 15 de abril de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-

00981-00, Entidad: Fiscalía General de la Nación, Objeto de control: Circular 005 del 16 de marzo de 2020, Auto que resuelve NO avocar el conocimiento-.

En el mismo sentido:

- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 3, Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ; Auto interlocutorio del 16 de abril de 2020, Control inmediato de legalidad, Radicación: 11001031500020200110200, Acto: Circular Externa CIR2020-21DMI-1000 del 16 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio del Interior, Asunto: No avoca conocimiento.

- Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ,

- Expediente 11001-03-15-000-2020-00955-00, M.P. MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ,

-

Expediente 1100103150002020095000, M.P. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO,

- Expediente 11001031500020200103700, M.P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Entonces, cuando se ha seguido un proceso con alguna irregularidad, sin embargo, el **artículo 132 del C.G. del P.**, al definir el Control de legalidad, precisa que, *“Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, ...”*; **por lo tanto, el Magistrado ponente debe adoptar la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125 y 243 del C. de P.A. y de lo C.A. y no proyectar sentencia.**

Atentamente,

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
**Magistrado**

**Fecha ut supra.**

**Expediente:** CA-0157  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Piedras

30

**NOTA ACLARATORIA:** La aclaración de voto se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima.