



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

Ibagué, veintiuno (21) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**RADICACIÓN:** 73001-23-33-000-2020-00281-00  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -  
ESTADO DE EXCEPCIÓN  
**AUTORIDAD QUE EMITE:** ALCALDE MUNICIPAL DE MELGAR  
**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** DECRETO No. 081 DE 24 DE MARZO DE 2020  
**TEMA:** AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO

### OBJETO DE LA PROVIDENCIA

La Sala Unitaria procede el estudio del Decreto No. 081 de 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes y personas que transitoriamente se encuentren en el Municipio de melgar y de decretan algunas precisas excepciones, como medidas dirigidas a combatir la pandemia del coronavirus COVID-19”* proferido por el Alcalde Municipal de Melgar, atendiendo el reparto que realizó la Oficina Judicial de esta Seccional, anunciando desde este momento que no se avocará su conocimiento por las siguientes consideraciones.

### CONSIDERACIONES

El Alcalde del Municipio de Melgar remitió a la Oficina Judicial de esta Seccional, copia del Decreto No. 081 de 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes y personas que transitoriamente se encuentren en el Municipio de Melgar y de decretan algunas precisas excepciones, como medidas dirigidas a combatir la pandemia del coronavirus COVID-19”*

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

En desarrollo de tal disposición, mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Colombia declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

La Ley 137 de 1994 *“Ley estatutaria de los Estados de Excepción”*, precisó en el artículo 20 que:

*“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.”*

En el mismo sentido, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispuso:

*“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.*

El numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, le otorga competencia en única instancia, a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, 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.

### **CASO CONCRETO**

En el presente caso, se advierte que el Decreto No. 081 de 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes y personas que transitoriamente se encuentren en el Municipio de Melgar y de decretan algunas precisas excepciones, como medidas dirigidas a combatir la pandemia del coronavirus COVID-19”* proferido por el Alcalde del Municipio de Melgar, dispone:

*DECRETO 081  
(Marzo 24 de 2020)*

*“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PUBLICA”*

*EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MELGAR-DEPARTAMENTO DEL TOLIMA,  
en*

*Ejercicio de sus facultades constitucionales y legales. en especial las conferidas por el artículo 315 numeral 2 de la constitución política de Colombia y el Artículo 91 literal B en sus numerales 1 y 2 A, de la ley 136 de 1994, la Ley 769 de 2002, demás normas*

### **CONSIDERANDO**

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante el Decreto 385 del 12 de marzo de 2020, decreto la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.*

*Que es de conocimiento público que el país se ha visto afectado en los últimos días con casos de enfermedad denominada COVID-19, catalogada por la Organización Mundial de la salud como una emergencia en salud público de impacto mundial.*

*Que los artículos 118. 161 y 162 de la ley 1564 de 2012 Código General del Proceso, establecen los mecanismos jurídicos para que los despachos puedan ordenar la suspensión de términos cuando se presenten circunstancias especiales que impidan el curso normal de las atenciones.*

*Que los artículos 162 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito y 306 de la Ley 1437 de 2011, establecen los mecanismos remisorios de compatibilidad y analogía, en virtud de los cuales la administración podrá aplicar las normas de los estatutos procesales a los procedimientos de su competencia.*

*Que la Alcaldía Municipal de Melgar para garantizar la salud de los servidores, contratistas y usuarios del servicio de la Secretaria de Tránsito y Transporte, como medida de prevención debido al alto número de usuarios y servidores que ingresan a las dependencias de la misma, tomaré medidas que suspenden los términos de todas las actuaciones administrativas y trámites que sean de competencia del organismo de tránsito municipal.*

*Que, en virtud de lo anterior, el Alcalde del Municipio de Melgar Tolima*

#### DECRETA

*ARTÍCULO PRIMERO: Suspender los términos en los trámites procedimientos administrativos y trámites de la Secretaria de Tránsito y Transporte a partir del día 24 de marzo y hasta el día 13 de abril de 2020, discriminados así:*

- 1. Procedimientos originados con la presunta transgresión a las normas de tránsito y transporte.*
- 2. Los procesos de cobro coactivo y como consecuencia congelar por el periodo de la suspensión el cobro de intentos.*
- 3. En la realización de cursos pedagógicos, conservando para los presuntos infractores los beneficios que obtienen con su realización.*
- 4. La atención de audiencias, las cuales serán reprogramadas.*
- 5. La atención y otorgamiento de facilidades de pago.*
- 6. Los acuerdos de pago que en este periodo tengan fecha de pago de su cuota, la mora en el pago, no generará interés moratorio.*
- 7. El término de caducidad de los procesos contravencionales pendientes de fallo*
- 8. El término de prescripción de los procesos contravencionales en curso.*
- 9. El término para la respuesta de porciones, quejas o reclamos.*
- 10. Trámites del RUNT.*

*PARAGRAFO 1.- Al término de este plazo se expedirán las decisiones sobre la continuidad de esta medida.*

*ARTICULO SEGUNDO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación*

Pues bien, el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>1</sup>, sobre control de legalidad, textualmente señala:

*“ARTÍCULO 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.

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*

<sup>1</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

*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>2</sup>.*

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 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).

Revisado el Decreto No. 081 de 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes y personas que transitoriamente se encuentren en el Municipio de Melgar y de decretan algunas precisas excepciones, como medidas dirigidas a combatir la pandemia del coronavirus COVID-19”* proferido por el Alcalde Municipal de Melgar, se advierte que se fundamentó en las siguientes disposiciones:

- La Constitución Política: artículo 315 numeral 2 que corresponde al alcalde ejercer la función administrativa del Municipio.

<sup>2</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.

- El artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que 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, y en relación con el orden público, (i) 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 Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social 'Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus

Conforme con lo anterior, el Alcalde del Municipio de Melgar decidió en el Decreto No. 081 de 24 de marzo de 2020, suspender los términos en los trámites procedimientos administrativos y trámites de la Secretaria de Tránsito y Transporte con el fin de prevenir los efectos del Coronavirus COVID -19

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.*

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 Melgar, se encontraba habilitado, acorde con el ordenamiento legal ordinario para Suspender los términos en los trámites procedimientos administrativos y trámites de la Secretaria de Tránsito y Transporte y las medidas que consideraba necesarias para conservar el orden público ante una situación de riesgo como lo es el Coronavirus - Covid 19, la cual implemento 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

Por lo tanto, las medidas tomadas por el Municipio fueron ejecutadas como una potestad ordinaria conferida por el legislador, adoptadas al contener órdenes decretadas en uso de sus facultades ordinarias, en tanto, no se había expedido ningún decreto legislativo para la fecha de su expedición - 24 de marzo de 2020 -, por lo que no podía desarrollarlos.

En tal entendido, el Decreto No. 081 de 24 de marzo de 2020 proferido por el Municipio de Melgar, no es susceptible 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 desarrolla 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.

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.*

*Respecto 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 períodos 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.”*

En consecuencia, se dispone NO AVOCAR el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 081 de 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes y personas que transitoriamente se encuentren en el Municipio de Melgar y de decretan algunas precisas excepciones, como medidas dirigidas a combatir la pandemia del coronavirus COVID-19”*, en tanto no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al no ser una medida de carácter general que sea dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

Esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada y que los actos administrativos bajo estudio, son susceptibles de los medios de control pertinentes.

Se precisa que si bien con anterioridad se tenía la posición de avocar conocimiento de todas las medidas de carácter general adoptadas en ejercicio de la función administrativa expedidas a partir de la declaratoria de emergencia así no pendiera directamente de un decreto legislativo proferido durante el Estado de Excepción, se realizaba atendiendo la necesidad de garantizar la tutela judicial efectiva, conforme la

interpretación que se compartía del Consejo de Estado expuesta en providencia de 20 de abril de 2020, C.P. Dr. William Hernández Gómez, dentro del Control Inmediato de Legalidad identificado con radicación No. 11001-03-15-000-2020-01139-00.

Sin embargo, como quiera que desde la expedición del Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura se ampliaron las excepciones de suspensión de términos, dentro de las cuales se contempló el medio de control de nulidad simple, garantizando el acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva, únicamente se asumirá conocimiento de aquellas medidas que sean desarrollo de uno de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Excepción. Adicionalmente, ya fue levantada la suspensión de términos judiciales.

En mérito de lo expuesto, se

### RESUELVE

**PRIMERO:** NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad del Decreto No. 081 de 24 de abril de 2020 *“Por medio del cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes y personas que transitoriamente se encuentren en el Municipio de Melgar y de decretan algunas precisas excepciones, como medidas dirigidas a combatir la pandemia del coronavirus COVID-19”* proferido por el Alcalde del Municipio de Melgar, por la 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.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,



**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**  
Magistrado<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La presente providencia es de ponente al tratarse de la decisión de no avocar conocimiento del control inmediato de legalidad