



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

Ibagué, dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA No.:** 73001-23-33-000-2020-00374-00  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -  
ESTADO DE EXCEPCIÓN  
**AUTORIDAD QUE EMITE:** ALCALDE MUNICIPAL DE MURILLO  
**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** DECRETO No. 051 DE 28 DE AGOSTO DE  
2020  
**TEMA:** AISLAMIENTO SELECTIVO CON  
DISTANCIAMIENTO SOCIAL

**OBJETO DE LA PROVIDENCIA**

La Sala Unitaria procede el estudio del Decreto No.051 de 28 de agosto de 2020 *“por medio del cual se adopta el decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, y se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable, en el municipio de Murillo Tolima* proferido por el Alcalde Municipal de Murillo, 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 Murillo remitió a la Oficina Judicial de esta Seccional, copia del Decreto No. 051 de 28 de agosto *“por medio del cual se adopta el decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, y se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable, en el municipio de murillo Tolima”*

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. 051 de 28 de agosto de 2020 *“por medio del cual se adopta el decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, y se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable, en el municipio de murillo Tolima”* proferido por el Alcalde del Municipio de Murillo, dispone:

*DECRETO NÚMERO 051  
(28 DE AGOSTO DEL 2020)*

*"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO 1168 DEL 25 DE AGOSTO DE 2020, Y SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y SE DECRETA EL AISLAMIENTO SELECTIVO CON DISTANCIAMIENTO INDIVIDUAL RESPONSABLE, EN EL MUNICIPIO DE MURILLO TOLIMA"*

*EL ALCALDE MUNICIPAL DE MURILLO TOLIMA, en uso de sus atribuciones legales, en especial la conferida por la Constitución Política, artículos 2, 209 y 315, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 y demás normas reglamentarias y,*

C O N S I D E R A N D O:

*Que el artículo 2 de la Constitución Política establece 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 seguir el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

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

*Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 636, del 06 de mayo de 2020, que aumenta de 35 a 46 las actividades económicas exceptuadas del Aislamiento Preventivo Obligatorio.*

*Que el Decreto 636 de 2020 ordena, en el marco de la lucha contra la pandemia de COVID-19, el Aislamiento Preventivo Obligatorio de los colombianos entre las cero horas del 12 de mayo y las cero horas del 25 de mayo.*

*Que el Decreto es claro al establecer que las excepciones adicionales que los alcaldes y gobernadores consideren necesarias deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior*

*Que en el Parágrafo 6, las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.*

*Que en el Parágrafo 7, los alcaldes, con la debida autorización del Ministerio del Interior' podrán suspender las actividades o casos establecidos en el presente artículo. Cuando un municipio presente una variación negativa en el comportamiento de la epidemia del Coronavirus COVID-19 que genere un riesgo excepcional a criterio del Ministerio de Salud y Protección Social, esta entidad enviará al Ministerio del Interior un informe que contenga la descripción de la situación epidemiológica del municipio relacionada con el Coronavirus COVID-19 y las actividades o casos que estarían permitidos para ese municipio, con base en lo cual, el Ministerio del interior ordenará al alcalde el cierre de las actividades o casos respectivos.*

*Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios, las actividades que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud, y la supervivencia de los habitantes, así como atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en materia de protección laboral y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020, mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, es necesario ordenar un "aislamiento preventivo obligatorio" para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.*

*Que la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, en memorando 202022000187753 del 25 de agosto de 2020, señaló:*

*'Actualmente, el país en general: se encuentra en la fase de mitigación. El análisis de la información epidemiológica del evento a nivel nacional, sugiere que se está alcanzando el primer pico de la epidemia, al observarse una*

*reducción progresiva de la velocidad de la transmisión de acuerdo al índice reproductivo básico (Rt) que estima la cantidad de personas que cada paciente infecta y permite calcular la velocidad a la que se está propagando el virus y estimar la población de enfermos de la siguiente semana. Este indicador, de acuerdo a las estimaciones del Observatorio Nacional de Salud, recalculadas para el 23 de agosto, se encontraba en 1.20 al 31 de mayo (promedio calculado desde el 27 de abril hasta el 31 de mayo), bajando 1.19 al 30 de junio (promedio calculado desde el 27 de abril hasta el 30 de junio), Y a 1.16 al 31 de julio (promedio calculado desde el 27 de abril hasta el 31 de julio), encontrándose actualmente en 1.12 (promedio calculado desde el 27 de abril hasta 5 días antes de la última fecha de ajuste del modelo: 23 de agosto). Sin embargo, es importante recalcar que, en los territorios se encuentran en diferentes fases de la pandemia; y con distintos grados de afectación*

*Es así como para el 23 de agosto, de los 1.122 municipios y Áreas No Municipalizadas - ANM, del país, el 10,34% se encuentran sin afectación o categoría NO COVID, el 27,63% tiene afectación baja, el 25,85% afectación moderada y el 36,15% afectación alta. A 23 de agosto del 2020, la tasa de mortalidad por cada 100.000 habitantes para el país es de 34,38, mientras que la letalidad total es del 3,2% (0,96% en menores de 60 años y 16,95% en mayores de 60 años), esta última se ha mantenido estable durante las últimas semanas a nivel nacional. Así mismo, respecto de la capacidad instalada para la atención en salud de la población y en especial de las atenciones relacionadas con COVID-19, hay una consolidación de la expansión de la capacidad de respuesta del sistema y un equilibrio entre las capacidades del sistema y el incremento de los casos, que ha permitido reducir la mortalidad proyectada hasta ahora*

*(...)*

*En este momento, en los distintos países se ha logrado pasar de un aislamiento obligatorio colectivo a una medida preventiva selectiva por tipo de personas, grupos específicos o áreas geográficas, entre otras. En el caso de Colombia específicamente dado que parece estar en los primeros picos, como se mencionó anteriormente, y al observarse una reducción de la transmisión en algunas ciudades del país, se encuentra en un buen momento para fortalecer estrategias de aislamiento selectivo que son más efectivas, pero además menos disruptivas, para reducir la velocidad de la transmisión del virus.*

*(...)*

*En concordancia con lo anterior, y para lograr que esto sea posible, se requiere además garantizar y monitorear una alta adherencia a los protocolos de bioseguridad en el transporte público, el trabajo y los establecimientos comerciales que tengan apertura al público. Así mismo, se debe propender por que la comunidad en general cumpla con las instrucciones de las medidas de distanciamiento físico a nivel personal y colectivo, mantener el trabajo en casa o teletrabajo para empleados o contratantes para disminuir las aglomeraciones tanto en el transporte público como en los diferentes espacios públicos, las cuales podrán ser ajustadas de forma gradual de acuerdo con la afectación en cada territorio. Las estrategias de comunicación deben informar a la población en esta nueva fase que el riesgo persiste, que la pandemia no ha terminado, y que el riesgo de rebrotes depende de la adherencia individual y colectiva a las medidas de distanciamiento físico, así como a la aplicación de la estrategia de rastreo y aislamiento de casos y contactos. (Cursiva fuera del texto)*

*(...)*

*Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del Coronavirus COVID-19, es necesario decretar medidas de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.*

*Que, por lo anteriormente expuesto este Despacho,*

## D E C R E T A:

*ARTICULO 1. OBJETO: El presente Decreto tiene por objeto regular la fase de Aislamiento Selectivo y Distanciamiento Individual Responsable que regirá en el Municipio de Murillo — Tolima, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID 19.*

*ARTICULO 2. DISTANCIAMIENTO INDIVIDUAL RESPONSABLE: Todas las personas que permanezcan en el territorio del Municipio de Murillo —Tolima, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad de comportamiento del ciudadano en el espacio público para la disminución de la propagación de la pandemia y la disminución del contagio en las actividades cotidianas expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID - 19, adopte o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional, cumpliendo las medidas de aislamiento selectivo y propendiendo por el autoaislamiento.*

*ARTICULO 3. INFORME DE LAS MEDIDAS Y ÓRDENES EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EMITIDAS POR EL ALCALDE MUNICIPAL: En el municipio de Murillo que se encuentra sin afectación del Coronavirus COVID -19 no se podrán realizar aislamientos selectivos de actividades, áreas, o zonas. En todo caso, las instrucciones y órdenes que emita el alcalde municipal en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, deben ser previamente justificadas y comunicadas al Ministerio del Interior, y deberán ser autorizadas por esta entidad.*

*El municipio de Murillo al encontrarse sin afectación del Coronavirus COVID -19 podrá realizar aislamiento selectivo de hogares con personas con casos positivos en estudio, o con sintomatología.*

*ARTÍCULO 4. ACTIVIDADES NO PERMITIDAS. En el territorio del Municipio de Murillo:- Tolima, no se podrán habilitar los Sigüientes espacios o actividades presenciales:*

*1 Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones y protocolos que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*2 Los bares, discotecas y lugares de baile*

*3 El consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

*PARÁGRAFO 1. El alcalde podrá solicitar al Ministerio del Interior autorización para la implementación de planes piloto en: (i) establecimientos y locales comerciales que presten servicio de restaurante, cafetería, venta de insumos, carnicerías, peluquerías, hoteles, camping, sectores de turismo, recorridos (ii) para la realización de ferias empresariales, reuniones con los órganos nacionales y departamentales, siempre y cuando se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad y las normas sobre aglomeraciones emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, para el desarrollo de estas actividades. La autorización que imparta el Ministerio del Interior requerirá del previo concepto favorable del Ministerio de Salud y Protección Social, el cual será adoptado por el municipio de Murillo por medio de la Secretaria de Salud y Desarrollo Social y Comunitario.*

*PARÁGRAFO 2. Cuando el municipio de Murillo presente una variación en el comportamiento de la pandemia Coronavirus COVID-19 el Ministerio de Salud y Protección Social enviará al Ministerio del Interior un informe que contenga la descripción de la situación epidemiológica del municipio relacionada con el Coronavirus COVID-19 y las actividades que estarán permitidas para el municipio, con lo cual, se ordenará el cierre de las actividades o casos respectivos por parte del Ministerio del Interior a la entidad territorial.*

*ARTÍCULO 5. CUMPLIMIENTO DE PROTOCOLOS PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES. Toda actividad deberá estar sujeta al cumplimiento de los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social y la Secretaria de Salud y Desarrollo Social y Comunitario del municipio para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Así mismo, deberán atenderse las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional.*

*ARTÍCULO 6. MEDIDAS PARA EL COMPORTAMIENTO CIUDADANO. El Ministerio de Salud y Protección Social y la Secretaria de Salud y Desarrollo Social y Comunitario, adoptarán el protocolo de bioseguridad de comportamiento del ciudadano en el espacio público para la disminución de la propagación de la pandemia y la disminución del contagio en las actividades cotidianas.*

*ARTÍCULO 7. TELETRABAJO Y TRABAJO EN CASA. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, la alcaldía municipal de Murillo — Tolima y procurará que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.*

*ARTÍCULO 8. PUNTO DE REGISTRO E INFORMACIÓN EN LA ENTRADA DE MURILLO. Continuar con el punto de control a la entrada del municipio de Murillo, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de septiembre de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de octubre de 2020, con el que se realizará la desinfección de los vehículos y personal al ingreso en el municipio de Murillo. Este punto de control estará abierto de 7:00 a.m. a 6:00 p.m. de lunes a domingo.*

*PARÁGRAFO 1. El punto de control se mantendrá con fines de registro de ingreso y salida, desinfección y verificación de cumplimiento de las medidas y protocolos de bioseguridad, y procesos de capacitación, concientización y exigencia de los elementos de bioseguridad.*

*PARÁGRAFO 2. El Ministerio del Interior, previo concepto favorable del Ministerio de Salud y Protección Social, por requerimiento de la Secretaría de Salud y Desarrollo Social y Comunitario, podrá levantar el cierre de los puestos de control de que trata este artículo.*

*ARTÍCULO 9: TOQUE DE QUEDA. Declarar el toque de queda para toda la comunidad del territorio del Municipio de Murillo — Tolima, de lunes a sábado desde las 07:00 p.m. hasta las 06:00 a.m. Los días domingos desde las 4:00 p.m. hasta el día lunes a las 6:00 a.m. No podrá haber NINGUNA persona circulando en las calles del Municipio durante las horas mencionadas.*

*ARTÍCULO 10: SE PROHIBE EL CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. En espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de septiembre de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de octubre de 2020, queda prohibido el consumo de bebidas embriagantes en establecimientos de comerciales. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes para el consumo en lugares cerrados como hogares, siempre y cuando se cumpla con las medidas de bioseguridad como tapabocas, distanciamiento físico y desinfección.*

*PARÁGRAFO 1. Quien se encuentre en estado de embriaguez en el espacio público de la zona urbana del municipio de Murillo y del Centro Poblado Rural del Bosque, incumpliendo así el toque de queda será sujeto a las sanciones establecidas en la ley 1801 de 2016.*

**ARTÍCULO 11: GARANTÍAS PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD:** *Se velará para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculado con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.*

**ARTÍCULO 12: PROCESO DE CAPACITACIÓN:** *Se insta a la Secretaria de Desarrollo Social y Comunitario y el Hospital 'Ramón María Arana y a los miembros de la Estación de Policía del Municipio; para que dentro del término de siete días corridos a partir de la expedición del presente decreto, realicen el proceso de capacitación y concientización sobre las nuevas medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal; a la población del Municipio y a los establecimientos comerciales en los protocolos creados por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Secretaria de Salud y Desarrollo Social y Comunitario, para prevenir la propagación del Coronavirus COVID-19, Lo anterior, para poder acreditar si los establecimientos cumplen o no con las medidas de protección y desinfección, para así poder dar la adecuada reapertura al público.*

*El personal de la Secretaria de Desarrollo Social y Comunitario, el Hospital Ramon María Arana y los agentes de Policía, deberán hacer seguimiento durante el tiempo que sea necesario para que los protocolos se cumplan al pie de la letra.*

**ARTÍCULO 13: SUSPENSIÓN DE LAS ACTIVIDAD TURÍSTICA:** *Se mantendrá suspendidas las actividades del sector turístico dentro del municipio de Murillo — Tolima, hasta que no se termine el plan Piloto para la reapertura del sector turístico que se encuentra en estado de constitución por el municipio con apoyo de la Gobernación del Tolima, la Secretaria de Desarrollo Económico y la Dirección de Turismo) Departamental y el Viceministerio de Turismo.*

**ARTICULO 14: INOBSERVANCIA OE LAS MEDIDAS.** *La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

**ARTÍCULO 15:** *El presente acto se encuentra conforme a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional y Departamental.*

**ARTÍCULO 16:** *Comunicar el presente 'acto al Ministerio del Interior para lo de su competencia.*

**ARTÍCULO 17:** *Antes de la entrada en vigencia del presente acto, a través de la Secretaria General y de Gobierno, deberá coordinarse con la Policía Nacional la Aplicación de estas medidas.*

**ARTÍCULO 18: VIGENCIA.** *El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de septiembre de 2020, hasta las cero horas (00:00 am.) del día 01 de octubre de 2020, y deroga el Decreto No. 044 del 29 de julio de 2020, "por medio del cual se adopta el Decreto No. 1076 del 28 de julio de 2020 y se dictan otras disposiciones para garantizar el orden público en el Municipio de Murillo- Tolima" y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

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*

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

*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 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

<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.

- 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. 051 de 28 de agosto de 2020 “*por medio del cual se adopta el decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, y se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable, en el municipio de murillo Tolima*” proferido por el Alcalde Municipal de Murillo, se advierte que se fundamentó en las siguientes disposiciones:

- La Constitución Política artículo 2 que establece 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 seguir el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares
- La Constitución Política: artículo 49 que clasifica la Salud como un servicio público a cargo del Estado; artículo 315 numeral 2 que corresponde al alcalde ejercer la función administrativa del Municipio.

- 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.
- El Decreto 636, del 06 de mayo de 2020, que aumentó de 35 a 46 las actividades económicas exceptuadas del Aislamiento Preventivo Obligatorio y ordeno en el marco de la lucha contra la pandemia de COVID-19, el Aislamiento Preventivo Obligatorio de los colombianos entre las cero horas del 12 de mayo y las cero horas del 25 de mayo
- EL memorando 202022000187753 del 25 de agosto de 2020 expedido por la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social que señala:

*“Actualmente, el país en general se encuentra en la fase de mitigación. El análisis de la información epidemiológica del evento a nivel nacional, sugiere que se está alcanzando el primer pico de la epidemia, al observarse una reducción progresiva de la velocidad de la transmisión de acuerdo al índice reproductivo básico (Rt) que estima la cantidad de personas que cada paciente infecta y permite calcular la velocidad a la que se está propagando el virus y estimar la población de enfermos de la siguiente semana.” (...)*

Conforme con lo anterior, el Alcalde del Municipio de Murillo decidió en el Decreto No. 051 de 28 de agosto de 2020 decretar el selectivo y distanciamiento social, de igual forma ordeno el toque de queda con determinadas excepciones, limitó la circulación de las personas con el fin de prevenir los efectos del Coronavirus COVID -19 y prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y en establecimientos de comercio.

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 Murillo, se encontraba habilitado, acorde con el ordenamiento legal ordinario para adoptar el aislamiento selectivo con distanciamiento individual 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 al decretar las medidas sanitarias fueron ejecutadas como una potestad ordinaria conferida por el legislador, adoptadas al contener órdenes de carácter policivo que pueden ser decretadas en uso de sus facultades ordinarias.

En tal entendido, el Decreto No. 051 de 28 de agosto de 2020 proferido por el Municipio de Murillo, 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. 051 de 28 de agosto de 2020 “por

*medio del cual se adopta el decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, y se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable, en el municipio de murillo Tolima”* 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.

Se aclara que 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.

En mérito de lo expuesto, se

#### RESUELVE

**PRIMERO:** NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad del decreto no. 051 de 28 de agosto de 2020 *“por medio del cual se adopta el decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, y se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable, en el municipio de murillo Tolima”* proferido por el Alcalde del Municipio de Murillo, 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.

Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la Republica 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 PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, donde se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia se notifica a las partes por correo electrónico.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**



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

Firmado Por:

**BELISARIO BELTRAN BASTIDAS**  
**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL**  
**DESPACHO 5 SECCION PRIMERA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO TOLIMA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **f93fc7be7ea38293ff536a762e6162cb9e036660e92b88f36cdebb700843303c**

Documento generado en 18/12/2020 10:47:57 a.m.

---

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