

República de Colombia  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



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

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

Referencia: CA-00224  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN  
Autoridad que emite acto: ALCALDE MUNICIPAL DE CAJAMARCA - TOLIMA  
Acto administrativo: DECRETO 052 DEL 27 DE ABRIL DE 2020 *“Por el cual se prorroga hasta el 11 de mayo de 2020, las medidas adoptadas en el Decreto 041 del 24 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas sanitarias y de policía, necesarias para limitar la diseminación y mitigar los efectos del virus en virtud de la calamidad pública por emergencia sanitaria Covid-19 en el Municipio de Cajamarca-Tolima”*

La administración del Municipio de Cajamarca -Tolima remitió vía correo electrónico a la Oficina Judicial - Reparto, la copia del Decreto 052 del 27 de abril de 2020 *“Por medio del cual se prorroga hasta el 11 de mayo de 2020, las medidas adoptadas en el Decreto 041 del 24 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas sanitarias y de policía, necesarias para limitar la diseminación y mitigar los efectos del virus en virtud de la calamidad pública por emergencia sanitaria Covid-19 en el municipio de Cajamarca-Tolima”*, con el fin que se imprima el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, correspondiendo inicialmente su estudio al Magistrado José Andrés Rojas Villa quien mediante providencia del 12 de mayo de 2020 lo remitió a este Despacho para el respectivo trámite, en razón al conocimiento previo del Decreto matriz 041 del 24 de marzo de 2020, conformando a su juicio, un solo acto administrativo<sup>1</sup>.

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

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

---

<sup>1</sup> Reparto del 13 de mayo de 2020, secuencia No. 900.

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

*“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”* (Subraya fuera del texto original)

Este precepto fue desarrollado asimismo en el artículo 136<sup>2</sup> de la Ley 1437 de 2011. Por su parte, el artículo 151-14 *ibídem*, otorgó la competencia para conocer en única instancia a los Tribunales Administrativos de los actos de carácter general proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales del lugar donde se expidan.

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

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

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad frente al acto administrativo estudiado, pues a falta de alguno, el mecanismo de revisión resultaría improcedente, dado que es un control taxativo. A esta conclusión igualmente ha arribado de manera pacífica y reiterada la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

<sup>3</sup> Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

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

Igualmente ver los autos:

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

Ahora bien, el Decreto 052 de 2020 expedido por el cual el burgomaestre del Municipio de Cajamarca concretamente resolvió:

**ARTICULO PRIMERO: ADOPTAR** el aislamiento preventivo obligatorio en todo el Municipio de Cajamarca, Corregimiento de Anaime, tanto en la parte urbana como rural, a partir de las cero horas (0:00 a.m.) día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (0:00 am) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente decreto.

**ARTICULO SEGUNDO:** El servicio de transporte rural se realizará saliendo desde las veredas al casco urbano de Cajamarca a las 6:00 am y regresando a las 5:00 pm.

**PARAGRAFO PRIMERO:** El servicio de taxi se podrá prestar solo por una situación de fuerza mayor o de extrema necesidad.

**ARTÍCULO TERCERO:** De la prohibición del artículo primero se exceptúa las siguientes actividades o casos:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPSy de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.

(...)

**PARAGRAFO PRIMERO:** las excepciones descritas anteriormente, se confieren con ocasión de la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados. El personal exceptuado deberá contar con plena identificación que acredite el ejercicio de sus funciones.

**PARAGRAFO SEGUNDO:** las personas, propietarios y/o administradores, así como las empresas y establecimientos comerciales que se encuentren en las excepciones anunciadas anteriormente, deberán cumplir con todas las medidas sanitarias de prevención y mitigación de propagación del Coronavirus COVID-19 que el Gobierno Nacional, departamental y municipal ha decretado, so pena de incurrir en las sanciones y medidas policivas que dan lugar.

**PARAGRAFO TERCERO:** se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3.

**PARAGRAFO CUARTO:** Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía máximo 15 minutos.

**PARAGRAFO QUINTO:** La comercialización de frijol y café será los días viernes, sábados y domingos de cinco (5) de la mañana hasta las cinco (5) de la tarde.

**PARAGRAFO SEXTO:** Las personas naturales o jurídicas cuyo objeto social corresponda al de la construcción, para poder operar, deberán cumplir con el protocolo de bioseguridad realizado y socializado por la administración municipal.

**ARTÍCULO CUARTO: DÍAS DE ABASTECIMIENTO Y ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS.** Los días de abastecimiento y adquisición de alimentos, para las personas de la zona rural serán los días lunes, sábados, domingos y viernes y para las personas de la zona urbana serán los días martes miércoles y jueves, esto con el propósito de evitar la aglomeración de las personas en el casco urbano.

Se permitirá el desplazamiento para realizar el abastecimiento y adquisición de alimentos y bienes de primera necesidad una sola persona por núcleo familiar.

**ARTÍCULO QUINTO:** los establecimientos de comercio podrán operar siempre y cuando, implementen las barreras de ingreso en la atención al público que permitan el distanciamiento mínimo de dos metros entre cada cliente, cumpliendo con el protocolo de medidas de protección establecido por la administración municipal. Y respetando el horario del toque de queda.

**ARTÍCULO SEXTO:** Queda Prohibida la permanencia de vendedores ambulantes.

**ARTÍCULO SÉPTIMO: REITERAR LA PROHIBICIÓN** del expendio y consumo de bebidas embriagantes en todo el municipio de Cajamarca, corregimiento de Anaime y veredas.

**ARTÍCULO OCTAVO:** Queda permitido la actividad de lavaderos de carros, solo para la limpieza de los vehículos de carga, transporte, abastecimiento de alimentos y otros productos, conforme a lo contemplado en el decreto 046 del 6 de abril de 2020.

Los lavaderos deberán cumplir con el protocolo sanitario establecido por la Secretaría de Salud Municipal, y las medidas contempladas en el decreto 046 del 6 de abril de 2020, en caso del no cumplimiento del protocolo se impondrá las medidas policivas contempladas.

(...)

**ARTÍCULO NOVENO: RESTRINGIR** el acceso de llegada y circulación de personas no residentes en el Municipio de Cajamarca. Los no residentes que omitan esta medida acarrearán las sanciones legales correspondientes.

En caso de ser estrictamente necesario de acuerdo a las excepciones contempladas en el artículo tercero del presente decreto, las personas no residentes que ingresen al municipio, deberán informar a la secretaria de salud municipal mínimo con dos días de anterioridad y obligatoriamente adoptar las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena por un término de catorce (14) días, adoptadas en la Resolución No. 380 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

**ARTÍCULO DÉCIMO. Prohibición de parrillero.** Prohíbese en todo el territorio del Municipio de Cajamarca Tolima, el transporte de parrillero en motocicleta de forma permanente hasta nueva orden. Teniendo en cuenta las excepciones por las labores realizadas y casos excepcionales.

**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: DECRETAR** toque de queda en todo el municipio de Cajamarca, corregimiento de Anaime y las veredas, comprendiendo tanto el área urbana como el área rural, prohibiendo la libre circulación en todos sus

(...)

**ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: USO DE TAPABOCAS.** El uso de tapabocas convencional es obligatoria en el sistema de transporte público, y áreas donde haya afluencia masiva de personas, como plazas de mercado, supermercados, bancos, farmacias donde no sea posible mantener la distancia de un metro, personas con sintomatología respiratoria, personas mayores de 70 años, personas con enfermedades cardiovasculares, enfermedades que comprometan su sistema inmunológico, cáncer, VIH, gestantes y enfermedades respiratorias crónicas, de conformidad a los establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO:** Se permite el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio a aire libre para personas que se encuentren en el rango de edad comprendido entre los dieciocho (18) a sesenta (60) años de edad, por un periodo máximo de una hora diaria en el horario comprendido entre las cinco (5) de la mañana hasta las siete (7) de la mañana. En todo caso deberán atender los protocolos de bioseguridad generales establecidos.

(...)

**ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO** El presente Decreto se encuentra conforme a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional y Departamental, no obstante, los efectos de las medidas adoptadas en este Decreto, empezaran a regir una vez el ministerio del interior apruebe las mismas.

**ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO:** Todas las disposiciones policivas contempladas en el presente Decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Municipio de Cajamarca. Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en los artículos 222 y 223 de la ley 1801 de 2016, sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de violación sanitaria contemplado en el artículo 368 del Código Penal.

**ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO:** Comunicar al Ejercito Nacional y a la Policía Nacional el contenido del presente Decreto para lo de su competencia.

**ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO:** Comunicar el contenido del presente decreto a la Secretaría del Interior Departamental, Ministerio del Interior y a la personería municipal de Cajamarca.

**ARTICULO DÉCIMO OCTAVO:** La secretaria General y de Gobierno rendirá el informe a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior

**ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO:** El presente decreto rige una vez cumplido el procedimiento previsto en el artículo décimo sexto a partir de la fecha de su expedición.

Nuestro ordenamiento jurídico ordinario dispone que para conservar el orden público los alcaldes deben atender las instrucciones y órdenes que imparta como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa el Presidente de la República<sup>4</sup> y el respectivo Gobernador como agente del Presidente en esta labor<sup>5</sup>, deviniendo precisamente del primero a través del Decreto No.593 del 24 de abril de 2020, la directriz encaminada a ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, con algunas excepciones, la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimiento abiertos y establecimientos de comercio, las sanciones a imponer

<sup>4</sup> **ARTICULO 189 superior** “ Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

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

<sup>5</sup> **ARTICULO 303 *ibídem*** . En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; **el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público** y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

a quienes desobedezcan, entre otras medidas, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptado asimismo por el Departamento del Tolima a través del Decreto 0441 del 24 de abril de 2020.

Es así como de la revisión minuciosa del acto administrativo 052 en contexto con el Decreto No.593 de fecha 24 de abril de 2020 expedido por el Presidente de la República y el Decreto Departamental 0441 del 24 de abril de 2020, evidencia la Sala Unitaria que fueron proferidos en ejercicio de las facultades administrativas ordinarias consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política<sup>6</sup>, la Ley 136 de 1994<sup>7</sup>, y la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”, que permiten a las autoridades nacionales y territoriales adoptar una serie de medidas para el correcto manejo del orden público; más no en virtud de las facultades excepcionales contempladas en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional, decretado en el Decreto 417 de 2020 y mucho menos como desarrollo de un decreto legislativo.

Como refuerzo de lo anterior, encontramos que el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 con el cual se decretó el estado de excepción surtió efectos sólo por un término de 30 días desde su publicación, esto es hasta el 17 de abril de 2020, y el Decreto 052 allegado a las presentes diligencias fue proferido por el Alcalde de Cajamarca el 27 de abril de 2020, es decir por fuera del amparo del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, justamente porque se trata de una medida restrictiva que contempla la legislación ordinaria, sin necesidad de estar precedida de un estado de excepción.

---

<sup>6</sup>“**ARTICULO 315.** *Son atribuciones del alcalde:*

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

2. *Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. (...)”*

<sup>7</sup> “**ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** *Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

b) *En relación con el orden público:*

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

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

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

b) *Decretar el toque de queda;*

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

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

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

(...)”

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

Lo anterior es suficiente para no avocar conocimiento del presente asunto, ya que la norma que otorga la competencia a la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer del medio de control inmediato de legalidad, está condicionada a que el acto analizado se expida como desarrollo de un decreto legislativo durante un estado de excepción, el cual, se itera, para la fecha de expedición del Decreto 0052 del 27 de abril de 2020 ni siquiera existía.

No significa lo anterior que el Decreto 052 del 27 de abril de 2020 no pueda ser objeto de ningún medio de control, únicamente que el procedente no es el contemplado en el artículo 136 del C.P.A.C.A.

En mérito de lo expuesto, se

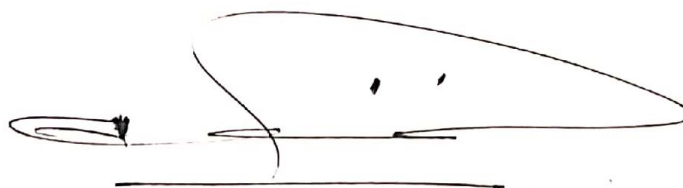
### RESUELVE

**PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO** del control inmediato de legalidad del Decreto 052 del 27 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Cajamarca (Tolima), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

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

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop followed by a horizontal line and a small flourish at the end.

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**  
Magistrado