



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

Ibagué, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA No.:** CA-00011  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -  
ESTADO DE EXCEPCIÓN  
**AUTORIDAD QUE EMITE:** ALCALDE MUNICIPAL DE PRADO  
**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** DECRETO 048 DE 17 DE MARZO DE 2020  
**TEMA:** AISLAMIENTO SOCIAL PREVENTIVO -  
TOQUE DE QUEDA - 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 PRADO:

- Decreto No. 048 de 17 de marzo de 2020 por medio del cual se adoptan y dictan medidas de prevención y contención frente a la propagación del COVID-19 en el Municipio de Prado y se dictan otras disposiciones.

**ANTECEDENTES**

El MUNICIPIO DE PRADO remitió a la Oficina Judicial de Reparto de la ciudad de Ibagué copia del acto administrativo antes mencionado el día 25 de marzo 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 es del siguiente tenor:

Decreto No. 048 de 17 de marzo de 2020 por medio del cual se adoptan y dictan medidas de prevención y contención frente a la propagación del COVID-19 en el Municipio de Prado y se dictan otras disposiciones

*El ALCALDE MUNICIPAL DE PRADO - TOLIMA*

*En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios, Ley 136 de 1994 y*

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

*Que el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia consagra como fines esenciales del Estado: "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo".*

*Que el artículo 48 ibídem superior consagra que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado.*

*Que de conformidad con el artículo 49 ibídem "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. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las Políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control".*

*Que el artículo 95 numeral 2° ibídem establece: "La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. (...) 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o*

*la salud de las personas; ( ... )".*

*Que el artículo 209 ibídem establece que "La función administrativa está al servicio de /os intereses genera/es y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado".*

*Que el artículo 288 de la misma Carta señala que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.*

*Que el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política, señala que es atribución del alcalde dirigir y coordinar la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.*

*Que el artículo 564 de la ley 9 de 1979, señala "...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..."*

*Que por su parte el numeral 1 del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el Alcalde frente a la Administración Municipal, le corresponde "Dirigir la acción administrativa del Municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente".*

*Que los artículos 12 y 14 de la Ley 1523 del 24 de abril 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 establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones", establecen:*

**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.*

**ARTÍCULO 14. LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL.** *Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la*

*implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.*

*PARAGRAFO. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública."*

*Que la Ley 1801 de 2016 en sus artículos 16 y 202 establece:*

*"ARTICULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia. (...)*

*ARTICULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICIA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: ...*

*Que dentro de las competencias otorgadas a los alcaldes municipales, en el marco de esa facultad extraordinaria, se encuentra la de "ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas", "ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados", así como "decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan,*

*Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015 "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones", en su artículo 5° establece: "Artículo So. OBLIGACIONES DEL ESTADO. El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce*

*efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá: ( ... ) b) Formular y adoptar Políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema.*

*Que el artículo 10 ibídem señala: 'las personas tienen las siguientes derechos relacionados con la prestación del servicio de salud: Son deberes de las personas relacionados con el servicio de salud, las siguientes: a) Propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad; b) Atender oportunamente las recomendaciones formuladas en los programas de promoción y prevención; c) Actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; (... )'*

*Que la Ley 599 de 2000 "Par la cual se expide el Código Penal", en su artículo 368 señala: "ARTÍCULO 368. VIOLACIÓN DE MEDIDAS SANITARIAS. <Pena aumentada por el artículo 1 de la Ley 1220 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años."*

*Que el Covid-19 ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII). Que la Organización Mundial de la Salud declaró el pasado 11 de marzo que el brote de Covid-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas.*

*Que los coronavirus (CoV) son una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves, como ocurre con el coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV) y el que ocasiona el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS-CoV). El COVID-19 es una nueva cepa de coronavirus que no se había encontrado antes en el ser humano.*

*Que esas infecciones suelen cursar con fiebre y síntomas respiratorios (tos y disnea o dificultad para respirar). En los casos más graves, pueden causar neumonía, síndrome respiratorio agudo severo, insuficiencia renal e incluso la muerte. Que, además, de conformidad con la información de la OMS Y EL Ministerio de Salud Colombiano existe suficiente evidencia para determinar que el COVID-19 se transmite de persona a persona.*

*Que, en la actualidad, como consecuencia de la presencia del COVID-19 el territorio nacional, se enfrenta a un grave riesgo en la salud y vida de todos los integrantes del territorio Nacional y como la información disponible sobre el COVID-19 es escasa hace impredecible su comportamiento, así como sus efectos sobre la salud de la población y sobre las actividades económicas, sociales y culturales.*

*Que el 10 de marzo de 2020, mediante circular N° 0018, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública emitieron acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.*

*Que la Organización Mundial de la Salud, el 11 de marzo del presente año, categorizó el COVID-19 como una pandemia y lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, lo que impone a las diferentes autoridades el deber actuar de manera contundente para evitar la propagación del virus.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacer frente al virus, en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al mismo.*

*Que, el pasado 12 de marzo de 2020, se realizó el Consejo Departamental extraordinario ampliado para la Gestión de Riesgo de Desastres, en el que se adoptaron medidas de prevención, autoprotección y cuidado colectivo frente al virus, con el propósito de minimizar el riesgo de contagio en el Departamento del Tolima, declarándose la alerta amarilla para la materialización de estrategias para la prevención y atención del contagio del COVID-19; de ello, el departamento del Tolima, emitió~ la Circular No. 008 del 13 de marzo de 2020.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Circular Externa No. 001 del 10 de marzo del 2020, presentó~ recomendaciones para la contención del COVID- 19.*

*Que, el Ministerio de Trabajo emitió Memorando amparado en la Circular 0018 del 10 de marzo de 2020 emanada del Ministerio de Salud y Protección Social, en la cual, se disponen ciertas medidas preventivas de contención del COVID-19.*

*Que la Secretaria de Salud del Tolima, mediante circular 071 del 11 de marzo de 2020, declaró la ALERTA AMARILLA EN LA RED*

*HOSPITALARIA y hasta nueva orden, en tanto se mantenga la fase de contención y mitigación, para las instituciones prestadoras de servicios de salud privadas y públicas de nivel I, II y III de complejidad de todo el Departamento, con el propósito de garantizar una adecuada prestación de los servicios de salud, con motivo de la situación de emergencia generada por el COVID-19.*

*Que el día de hoy 17 de marzo de 2020 en horas de la mañana, se reunió el consejo municipal de gestión del riesgo y de desastre del municipio de Prado, para estudiar, socializar y adoptar las medidas de prevención y contención frente a la propagación del Covid-19 en el municipio de Prado de conformidad al declaratoria nacional de emergencia sanitaria, para lo cual en consenso se recomendó al Alcalde adoptar las medidas que considere pertinente adoptar del orden nacional y departamental en el territorio municipal.*

*Que la Gobernación del Tolima, en fecha 16 de marzo de 2020, expidió el Decreto No. 0294 de 2020 por el cual se declara toque de queda en el departamento del Tolima, el Decreto 0293 de 2020 por medio del cual se declara una situación de calamidad pública en el Departamento del Tolima y el Decreto 0292 de 2020 por el cual se declara la emergencia sanitaria en salud en el departamento del Tolima.*

*Que, en procura del interés general y salvaguarda de la salud pública y el orden público en la comunidad del municipio de Prado y de los empleados de la Administración Municipal, como autoridad del municipio de Prado, me corresponde, adoptar todas aquellas medidas preventivas como mecanismos de contención de propagación del COVID-19.*

*Que, con base en lo expuesto previamente,*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Decretar el aislamiento social preventivo en el municipio de Prado Tolima como medida de contención de la propagación del Covid-19, desde las 19:00 horas del día 17 de marzo de 2020 y hasta las 24:00 horas del día 18 de abril de 2020, término que podría prorrogarse, en caso de que las causas que le dieron origen persistan y el Alcalde Municipal considere necesario, o que podrá finalizar antes de la fecha cuando desaparezcan las causas que le dieron origen.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Durante el periodo decretado en el artículo primero del presente acto administrativo, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Covid-19 en el territorio municipal y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas:*

1.1. *Suspender y Cancelar la realización de todo acto público y privado, reunión, evento o aglomeración de público, con carácter social, cívico, económico, deportivo, artístico, recreativo, cultural, religioso, político o de cualquier otra índole, en donde se genere concentración de un número superior a 10 personas en sitios cerrados o abiertos en el municipio de Prado, Tolima.*

*PARAGRAFO: Exceptuase de esta medida todas aquellas reuniones, que involucren la toma de decisiones o adopción de medidas que involucren la prestación de servicios públicos básicos, la garantía de la seguridad del municipio y/o por necesidad administrativa que requiera la Alcaldía Municipal de Prado, para salvaguardar la vida de los habitantes del municipio (Fuerza pública; Hospital San Vicente de Paul; Alcaldía de Prado Tolima; EMSERPRADO).*

1.2. *Restricción de acceso a las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Prado.*

*Restringir el acceso al público y limitar la tramitación presencial de solicitudes en las instalaciones de la Alcaldía Municipal. En consecuencia, las solicitudes y actuaciones requeridas, podrán ser adelantadas mediante correo electrónico a las siguientes direcciones, esto es [contactenos@prado-tolima.gov.vo](mailto:contactenos@prado-tolima.gov.vo); y cualquier inquietud se re direccionara mediante líneas telefónicas igualmente oficiales, a saber: 3222701968 - 3208828951, 3168309124, líneas habitadas dentro de los horarios de jornada laboral.*

*PARAGRAFO: Exceptúese de esta medida la atención al público: La Comisaria de Familia, dará atención presencial a casos de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes (violencia sexual, violencia intrafamiliar, negligencia y abandono y desnutrición). Actividades relacionadas al Pago de impuestos y recepción de propuestas de los diferentes procesos contractuales que lleve a cabo la Administración Municipal, ambas medidas para lo cual se dispone la ventanilla de la oficina de la Tesorería Municipal.*

1.3. *Modifíquese transitoriamente la JORNADA LABORAL de la Alcaldía Municipal de Prado Tolima: La Jornada laboral de los funcionarios de la Administración Municipal de Prado Tolima, quedara de la siguiente manera:*

<i>Jornada Laboral</i>	
<i>MARTES A VIERNES:</i>	<i>7_00 A.M A 3:00 P.M</i>
<i>SÁBADO Jornada continua de:</i>	<i>7:00 A.M. A 2:00 PM.</i>

*Parágrafo: Dispóngase de 1 hora para el almuerzo de los funcionarios públicos de la administración municipal.*



*1.4. CIÉRRESE todo escenario deportivo y/o cultural del municipio de Prado.*

*1.5. Toda persona que tenga síntomas respiratorios y/o que haya viajado a un país o ciudad con circulación del virus o haya tenido contacto con un paciente sospechoso o confirmado de COVID-19 deberá reportarlo a las autoridades competentes y adoptar un esquema de aislamiento por un mínimo de 14 días y adelantar medidas de protección personal, como lavado y desinfección de manos y uso de tapabocas. Deberá comunicarlo a los números celulares 3208704131, 3163383981, 3013848845.*

*1.6. Por el bienestar de turistas y residentes, se cierran todo tipo de operaciones turísticas en el municipio de Prado; se recomienda a los operadores turísticos, abstenerse de realizar reservas, hasta tanto el gobierno nacional determine una nueva fecha de habilitación.*

*1.7. Los establecimientos de comercio y población en general, deben tener a disposición los insumos necesarios para el adecuado lavado de manos y realizar la desinfección necesaria del establecimiento y equipos.*

*1.8. LIMITACIÓN DE MOVILIDAD A MENORES DE EDAD Y MAYORES DE 60 AÑOS: Declarar el toque de queda permanente para los menores de edad y adultos mayores de 60 años en el municipio de Prado.*

*PARAGRAFO 1: Exceptúese aquellos menores de edad y adultos mayores, se trasladen a citas médicas.*

*PARAGRAFO 2: Exceptúese aquellos adultos mayores, que por extrema necesidad se requiera la prestación de sus servicios con ocasión a su profesión y que haga parte de entidades tales como EMSERPRADO, HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL, ALCALDIA MUNICIPAL DE PRADO, EJERCITO, POLICIA, CRUZ ROJA, DEFENSORIA DEL PUEBLO, MINISTERIO PÚBLICO, RAMA JUDICIAL, DEFENSA CIVIL, BOMBEROS, ORGANISMOS DE SOCORRO, FISCALIA GENERAL DE LA NACION, SIJIN; AUTORIDADES DE TRANSITO, COMISARIA DE FAMILIA, DIRECCION ADMINISTRATIVA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD CIUDADANA, CELSIA, que en todo caso deberá adoptar medidas de higiene preventivas.*

*PARAGRAFO 3: En caso de encontrar menores de edad en la calle, las autoridades competentes los conducirán ante sus acudientes y se impondrá las sanciones de tipo penal y administrativo concernientes por el incumplimiento a las medias.*

*1.9. LIMITACIÓN DE MOVILIDAD: Declarar el toque de queda para toda la comunidad dentro del territorio del municipio de Prado, desde las 07:00pm y hasta las 06:00am del siguiente día, no podrá haber*

*NINGUNA persona circulando en las calles del municipio durante las horas mencionadas.*

*PARAGRAFO: Exceptúese aquellas personas y vehículos con ocasión de la prestación de servicios públicos básicos, prestación de medidas de seguridad del municipio y que estén debidamente acreditadas, prestación de seguridad y vigilancia de entidades públicas y privadas (EMSERPRADO, HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL, ALCALDIA MUNICIPAL DE PRADO, EJERCITO, POLICIA, CRUZ ROJA, DEFENSORIA DEL PUEBLO, MINISTERIO PÚBLICO, RAMA JUDICIAL, DEFENSA CIVIL, BOMBEROS, ORGANISMOS DE SOCORRO, FISCALIA GENERAL DE LA NACION, SIJIN; AUTORIDADES DE TRANSITO, COMISARIA DE FAMILIA, DIRECCION ADMINISTRATIVA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD CIUDADANA, CELSIA).*

*1.10. Todas las empresas de transporte público que funciones y circulen en el municipio de Prado, Tolima, deberán realizar limpieza y desinfección diaria de sus vehículos antes de ser puestos al servicio.*

*1.11. Se ordena a los hoteles del municipio, realizar un registro documental de las personas que sean hospedadas, dejando consignados datos de identificación, teléfonos y lugar de procedencia, esta información deberá ser reportada al correo [desarrollosocial@prado-tolima.gov.co](mailto:desarrollosocial@prado-tolima.gov.co)*

*1.12. Se restringe el ingreso de turistas y visitantes al municipio de Prado Tolima.*

*1.13. Los establecimientos de comercio y población en general deben tener a disposición los insumos necesarios para el adecuado lavado de manos y realizar la desinfección necesaria del establecimiento, menaje y equipos.*

*1.14. Acatar y promover todas las medidas de promoción, prevención y autocuidado de la salud, socializadas desde el Ministerio de Salud y Protección Social, y las que se definan desde el Departamento y Municipio, en las diferentes circulares que con motivo del tema de coronavirus COVID-19 existan y se emitan.*

*1.15. Aplicación de medidas para realizar seguimiento, evaluación y mejoramiento en los procedimientos de atención a la población por parte de las Entidades Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Salud:*

- Adoptar las medidas necesarias para que sus afiliados puedan acceder a servicios, toma de muestras y atención en forma oportuna.*
- Las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud- públicas y privadas- deberán evaluar la forma permanente de capacidad instalada actual en los servicios de emergencia, hospitalización y cuidados intensivos, además, la posibilidad de ampliación rápida de*

*estas áreas para la atención de un posible aumento en su demanda. Así mismo, las implicaciones de estas expansiones en términos de recursos humanos, físicos y financieros.*  
*- Las IPS, EPS y todo el personal médico registrado y certificado por la Secretaria de Salud Departamental (RETHUS) deberán cumplir con las nomas de notificación obligatorias para infección respiratoria grave e inusitada y para infección respiratoria nueva COVID-19,*  
*- Se recomienda la disminución del número de acompañante por paciente y de restringir el ingreso de personas externas que realicen otro tipo de diligencia en estas instituciones.*

*1.16. CONMINAR a los empleados, contratistas y comunidades en general del Municipio de Prado, Tolima, para que se sirvan acatar las medidas de prevención, autoprotección y cuidado colectivo frente al virus COVID-19 adoptadas mediante el presente Acto Administrativo.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Inspección y vigilancia: La dirección de Salud Municipal o quien haga sus veces en coordinación, concurrencia y subsidiariedad de las autoridades administrativas y sanitarias del Municipio, velaran por el cumplimiento de las disposiciones que establezca el Gobierno Nacional, Departamental y lo consagrado en el presente Decreto.*

**ARTÍCULO CUARTO:** *Las autoridades competentes estarán a disposición para apoyar y acompañar en el seguimiento y coacción del cumplimiento de las medidas adoptadas mediante el presente Decreto. Autorícese a la Policía Nacional y a Ejercito Nacional a realizar los procedimientos necesarios para dar cumplimiento de las medidas aquí impartidas.*

**ARTÍCULO QUINTO:** *Sanciones: El no acatamiento de las disposiciones e instrucciones entregadas por las autoridades Nacionales y territoriales serán sancionadas por las disposiciones previstas en el artículo 368 del Código Penal, según determine la autoridad competente, Decreto 780 de 2016 y la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana), sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar.*

**ARTÍCULO SEXTO:** *Se reitera a toda la población la responsabilidad social en el manejo de la información por la confirmación o negación de casos de virus COVID-19 reside únicamente en el Ministerio de Salud y Seguridad Social y el criterio para determinar si un caso es sospechoso o no, es responsabilidad de la Secretaria de Salud Departamental y Municipal, siguiendo los lineamientos Nacionales.*

**ARTÍCULO SEPTIMO:** Vigencia. El presente decreto rige a partir de su expedición, tendrá vigencia hasta el 18 de abril de 2020 o hasta tanto desaparezca las causas que le dieron origen.

**ARTÍCULO OCTAVO:** COMUNIQUESE el contenido del presente Acto Administrativo al Gobernador del Departamento del Tolima, para los fines pertinentes.

### TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del 26 de marzo 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, debía pasar 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 PÚBLICO

El Ministerio Público explica que los Decretos: 418 del 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 08 de abril de 2020 modificado por el Decreto 536 del 11 de abril de 2020 y el 593 del 24 de abril de 2020, no son Decretos Legislativos sino que se trata de una medida de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, por el Presidente de la República, en tanto el primero se limita simplemente a repetir lo consagrado en la Constitución y las Leyes, siendo decisiones en ejercicio de la autoridad

de Policía dentro del marco de la Emergencia Sanitaria, generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Considera que el Decreto 048 del 17 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Prado contiene medidas propias de las facultades ordinarias del alcalde como primera autoridad de Policía en el Municipio y no desarrolla un decreto legislativo, razón por la que considera improcedente el control inmediato de legalidad.

## 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.*

**- Respetto 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.*

Respetto 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.

---

<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.

(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.

(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:

*“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:

---

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

- 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>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:

---

<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.

*“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).

Revisados el Decreto No. 048 de 17 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Prado, 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 48, que consagra que la Seguridad Social es un servicio de carácter obligatorio; el artículo 49 que establece la atención de salud y el saneamiento ambiental como servicios a cargo del Estado; el artículo 95, numeral 2, que establece el principio de solidaridad social; el artículo 209 que indica que la función administrativa está al servicio de los intereses generales; el artículo 288 que

estipula la forma en que se distribuyen las competencias atribuidas a los niveles territoriales 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”, artículo 564 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.
- Ley 136 de 1994, "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", artículo numeral 1, literal d), corresponde al Alcalde frente a la administración municipal, dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.
- 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 que dispone que los Gobernadores y Alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial; 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 Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, artículo 202 que atribuye competencia extraordinaria de Policía a los Gobernadores y Alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad.
- La Ley 1751 de 2015, “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”, artículo 5º que establece que el Estado es el responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; artículo 10 que señala los deberes de las personas relacionados con el servicio de salud.
- 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 1°. 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. 0292 de 2020 que declaró la emergencia sanitaria en salud en el Departamento, 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 Prado decretó aislamiento preventivo en todo el Municipio de Prado e impone el toque de queda para menores de edad y personas mayores de 60 años; se suspende y cancela la realización de todo acto público y privado, reunión o evento con aglomeración, con carácter social, cívico, económico, deportivo, artístico, recreativo, cultural, religioso, político o de cualquier otra índole, en donde se genere concentración de un número superior a 10 personas; se restringe el acceso al palacio municipal; modifica la jornada laboral de la administración municipal; medidas referidas a la atención y seguimiento a la salud.

Pues bien, de los fundamentos expuestos por el Alcalde del Municipio de Prado, se advierte que el Decreto objeto de control inmediato de legalidad, no es desarrollo de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de excepción sino que fue 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 Prado, 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 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, 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, el Decreto No. 048 de 17 de marzo de 2020 por medio del cual se adoptan y dictan medidas de prevención y contención frente a la propagación del COVID-19 en el Municipio de Prado y se dictan otras disposiciones, 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 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,

## D E 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: DECLARAR IMPROCEDENTE** el presente control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 048 de 17 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Prado, 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.

**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

---

<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.



**Expediente:**  
**Medio de control:**  
**Autoridad que emite el acto:**

CA-011  
Control inmediato de legalidad  
Municipio de Prado

25

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**

Ibagué, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA No.:** CA-00011  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -  
ESTADO DE EXCEPCIÓN  
**AUTORIDAD QUE EMITE:** ALCALDE MUNICIPAL DE PRADO  
**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** DECRETO 048 DE 17 DE MARZO DE 2020  
**TEMA:** AISLAMIENTO SOCIAL PREVENTIVO -  
TOQUE DE QUEDA - COVID 19

**ACLARACIÓN DE VOTO**

Me permito reiterar mi Aclaración de voto al proyecto de sentencia del Control Inmediato de Legalidad y ponencia de BBB, para la respectiva revisión y comentarios de la Sala Plena.

- 1. Una vez más reitero mi posición conceptual sobre la manera de fallar los medios de Control Inmediato de Legalidad en los casos en los que se admitió el medio de control sin competencia para ello; por efectos prácticos, asumo entonces 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.
  
- 2. El suscrito Magistrado siempre ha sido de 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.

Atentamente,

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

---

<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> “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.
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.”.*

**Expediente:** CA-011  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Prado

28

**Fecha ut supra.**

**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.