



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-00065
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD QUE EMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE FRESNO
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO 040 DE 17 DE MARZO DE 2020
DECRETO 043 DE 19 DE MARZO DE 2020
DECRETO 044 DE 20 DE MARZO DE 2020
DECRETO 046 DE 22 DE MARZO DE 2020
TEMA: 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 FRESNO:

- Decreto No. 040 de 17 de marzo de 2020 por medio del cual se adoptan las medidas del decreto departamental número 294 para el toque de queda en el Municipio de Fresno y se dictan otras disposiciones.
- Decreto No. 043 de 19 de marzo de 2020 por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto No. 040 de 17 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto No. 044 de 20 de marzo de 2020 por medio del cual se modifica el Decreto 043 y se adoptan las medidas del Decreto 305 del 19 de marzo de 2020 de la Gobernación del Tolima, en el que se imparten medidas transitorias para garantizar el orden público en el Departamento del Tolima en virtud a la declaración de calamidad pública departamental con ocasión del Coronavirus Covid -19.
- Decreto No. 046 de 22 de marzo de 2020 por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto 044 de 20 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones.

ANTECEDENTES

El MUNICIPIO DE FRESNO remitió a la Oficina Judicial de Reparto de la ciudad de Ibagué copia de los actos administrativos antes mencionados el día 1 de abril de 2020, para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme a la mencionada Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

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

DECRETO OBJETO DEL CONTROL DE LEGALIDAD

El texto de los Decretos sometidos a revisión es del siguiente tenor:

Decreto No. 0040 de 17 de marzo de 2020 por medio del cual se adoptan las medidas del decreto departamental número 294 para el toque de queda en el Municipio de Fresno y se dictan otras disposiciones.

El suscrito Alcalde Municipal del Fresno, Departamento del Tolima, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el numeral 1) del literal d) del artículo 91 Y 93 de la Ley 136 de 1994 y,

CONSIDERANDO

- 1) Que El Ministerio de Salud y Protección Social mediante Decreto 385 del doce (12) de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.*
- 2) Que es de conocimiento público que el país se ha visto afectado en los últimos días con casos de la enfermedad denominada COVID-19, catalogada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de impacto mundial.*
- 3) Que la Alcaldía Municipal de Fresno para garantizar la salud de los habitantes del municipio y como medida de prevención debido al alto número de personas que frecuentan establecimientos públicos y demás espacios de aglomeración*

4) Que en horas nocturnas se realizan todo tipo de actividades de esparcimiento y acciones que promueven las conglomeraciones

DECRETA

PRIMERO. DECLARAR TOQUE DE QUEDA en el municipio de Fresno Tolima en el horario comprendió entre las 7:00pm y las 6:00am, por lo que queda prohibida la circulación de personas en dicho horario, a partir del día (17) de marzo de 2020.

SEGUNDO. DECLARAR TOQUE DE QUEDA PERMANENTE: se declara toque de queda permanente en la jurisdicción del municipio para personas mayores de 60 años y menores de 18 años.

TERCERO. Restringir y vigilar la movilización y desplazamiento de personas, a fin de garantizar la salud pública y generar esquemas preventivos, y de esta manera evitar todo tipo de aglomeración de personas en espacios públicos y privados.

CUARTO. EXCEPCIONES DEL TOQUE DE QUEDA: con el fin de garantizar la seguridad, la atención en salud y la atención de emergencia, quedan exceptuados de la declaración del toque de queda en el municipio las siguientes actividades:

- 1. Funcionarios de la administración municipal expresamente autorizados por la entidad*
- 2. Los trabajadores y operarios particulares de farmacias de turno*
- 3. Los trabajadores y operarios que presten sus servicios en temas de trabajo debidamente acreditaros e identificados por sus empresas*
- 4. Personal que presta servicio domiciliario en droguerías y supermercados debidamente identificados*
- 5. Vehículos o rutas destinadas al transporte de trabajadores y operarios de empresas que realizan operaciones 24/7*
- 6. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la fuerza pública, ministerio público, defensa civil, cruz roja, defensoría del pueblo, cuerpo oficial de bomberos, rama judicial, y fiscalía general de la nación*
- 7. Personal de vigilancia privada y celaduría*
- 8. Vehículos de emergencia medica*
- 9. Personal sanitario, ambulancias, vehículos de atención pre hospitalaria y la distribución de medicamentos a domicilio*

10. Vehículos y personal de las empresas de gases medicinales debidamente acreditados
11. Servidores públicos y personal cuyas funciones estén relacionadas con la preservación del orden público, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental o municipal
12. Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte, los conductores, el personal administrativo y viajeros del servicio de transporte intermunicipal que tengan viajes programados durante el periodo del toque de queda o en horas aproximadas al mismo, debidamente acreditados.
13. Vehículos y personal de las empresas concesionarias del servicio público de aseo del municipio debidamente acreditado.
14. Los vehículos de servicio público individual debidamente identificados podrán movilizar personas desde y hacia los terminales, así como también clínicas y hospitales y empresas con turno de trabajo nocturno
15. Los vehículos de servicio público individual una vez terminadas sus labores deberán dirigirse a su punto de acopio
16. Los empleados de servicio público domiciliario debidamente identificados, que deban adelantar acciones concretas en este horario
17. Están autorizados para su movilización, los vehículos de transporte de carga y de alimentos y debidas no alcohólicas y bienes perecederos, así como productos de aseo y suministros médicos, que tengan como propósito surtir establecimientos comerciales
18. Se autoriza el tránsito de vehículos particulares en casos de urgencia, quienes deberán reportar previamente a la policía nacional dicha situación al número 3134677363
19. Se autoriza el funcionamiento a los establecimientos dedicados a la venta de combustible, establecimientos farmacéuticos, médicos y artículos de primera necesidad

QUINTO. El presente Decreto se comunicará por los altavoces de la Alcaldía, la Página Oficial de la Alcaldía, y por los demás medios que garanticen el conocimiento de todos los habitantes del municipio.

SEXTO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Decreto No. 043 de 19 de marzo de 2020 por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto No. 040 de 17 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones.

EL ALCALDE MUNICIPAL DEL FRESNO, Departamento del Tolima, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el numeral 1) del literal d) del artículo 91 Y 93 de la Ley 136 de 1994 y,

CONSIDERANDO:

Que El Ministerio de Salud y Protección Social mediante Decreto 385 del doce (12) de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.

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

Que el Alcalde Municipal en aras de garantizar la salud de los habitantes del municipio y como medida de prevención debido al alto número de personas y menores que frecuentan y se movilizan por las calles.

*Que en horas nocturnas se realizan todo tipo de actividades de esparcimiento y acciones que promueven las conglomeraciones
Que por lo anteriormente*

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: DECLARAR TOQUE DE QUEDA en el municipio de Fresno Tolima en el horario comprendido entre las 7:00pm y las 6:00am, por lo que queda prohibida la circulación de personas en dicho horario, a partir del día (19) de marzo de 2020.

ARTICULO SEGUNDO. DECLARAR TOQUE DE QUEDA PERMANENTE: se declara toque de queda permanente en la jurisdicción del municipio para personas mayores de 60 años y menores de 18 años.

ARTICULO TERCERO. Restringir y vigilar la movilización y desplazamiento de personas, a fin de garantizar la salud pública y generar esquemas preventivos, y de esta manera evitar todo tipo de aglomeración de personas en espacios públicos y privados.

ARTÍCULO CUARTO: EXCEPCIONES DEL TOQUE DE QUEDA: con el fin de garantizar la seguridad alimentaria, la seguridad y

convivencia ciudadana, la atención en salud y la atención de emergencia, quedan exceptuados de la declaración del toque de queda en el municipio las siguientes actividades:

- 1. Funcionarios de la administración municipal expresamente autorizados por la entidad*
- 2. Los trabajadores y operarios particulares de farmacias de turno*
- 3. Los trabajadores y operarios que presten sus servicios en temas de trabajo debidamente acreditarlos e identificados por sus empresas*
- 4. Personal que presta servicio domiciliario en droguerías y supermercados debidamente identificados*
- 5. Vehículos o rutas destinadas al transporte de trabajadores y operarios de empresas que realizan operaciones 24/7*
- 6. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la fuerza pública, ministerio público, defensa civil, cruz roja, defensoría del pueblo, cuerpo oficial de bomberos, rama judicial, y fiscalía general de la nación*
- 7. Personal de vigilancia privada y celaduría*
- 8. Vehículos de emergencia médica*
- 9. Personal sanitario, ambulancias, vehículos de atención pre hospitalaria y la distribución de medicamentos a domicilio*
- 10. Vehículos y personal de las empresas de gases medicinales debidamente acreditados*
- 11. Servidores públicos y personal cuyas funciones estén relacionadas con la preservación del orden público, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental o municipal*
- 12. Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte, los conductores, el personal administrativo y viajeros del servicio de transporte intermunicipal que tengan viajes programados durante el periodo del toque de queda o en horas aproximadas al mismo, debidamente acreditados.*
- 13. Vehículos y personal de las empresas concesionarias del servicio público de aseo del municipio debidamente acreditado.*
- 14. Los vehículos de servicio público individual debidamente identificados podrán movilizar personas desde y hacia los terminales, así como también clínicas y hospitales y empresas con turno de trabajo nocturno*
- 15. Los vehículos de servicio público individual una vez terminadas sus labores deberán dirigirse a su punto de acopio*
- 16. Los empleados de servicio público domiciliario debidamente identificados, que deban adelantar acciones concretas en este horario*
- 17. Están autorizados para su movilización, los vehículos de transporte de carga y de alimentos y bebidas no alcohólicas y*

bienes perecederos, así como productos de aseo y suministros médicos, que tengan como propósito surtir establecimientos comerciales

18. *Se autoriza el tránsito de vehículos particulares en casos de urgencia, quienes deberán reportar previamente a la policía nacional dicha situación al número 3134677363*

19. *Se autoriza el funcionamiento a los establecimientos dedicados a la venta de combustible, establecimientos farmacéuticos, médicos y artículos de primera necesidad*

20. *Se autoriza el funcionamiento de establecimientos y locales comerciales, gastronómicos, dicho cierre no podrá extenderse a la oferta de sus productos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio, ni a los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras, los cuales solo podrán prestar el servicio a sus huéspedes.*

21. *Se autoriza la atención veterinaria a domicilio y a la venta de productos veterinarios a personal debidamente identificado.*

ARTÍCULO QUINTO: Prohibición de consumo de bebidas embriagantes y reuniones y aglomeraciones.

ARTÍCULO SEXTO: Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las 6:00 pm del día 19 de marzo del 2020 hasta las 6:00 am del día 30 de mayo del 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO SEPTIMO: Prohibir las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas, a partir de las 6:00 pm del día jueves 19 de marzo del 2020 hasta el día sábado 30 de mayo del 2020

ARTÍCULO OCTAVO: El presente Decreto se comunicará por los altavoces de la Alcaldía, la Página Oficial de la Alcaldía, y por los demás medios que garanticen el conocimiento de todos los habitantes del municipio

ARTÍCULO NOVENO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Decreto No. 044 de 20 de marzo de 2020 por medio del cual se modifica el Decreto 043 y se adoptan las medidas del Decreto 305 del 19 de marzo de 2020 de la Gobernación del Tolima, en el que se imparten medidas transitorias para garantizar el orden público en el Departamento del Tolima en virtud a la declaración de calamidad pública departamental con ocasión del Coronavirus Covid -19.

El suscrito Alcalde Municipal del Fresno, Departamento del Tolima, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el numeral 1) del literal d) del artículo 91 Y 93 de la Ley 136 de 1994 y,

CONSIDERANDO

- 1) Que El Ministerio de Salud y Protección Social mediante Decreto 385 del doce (12) de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.*
- 2) Que es de conocimiento público que el país se ha visto afectado en los últimos días con casos de la enfermedad denominada COVID-19, catalogada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de impacto mundial.*
- 3) Que el alcalde municipal en aras de garantizar la salud de los habitantes del municipio y como medida de prevención debido al alto número de personas y menores que frecuentan y se movilizan por las calles*
- 4) Que en horas nocturnas se realizan todo tipo de actividades de esparcimiento y acciones que promueven las conglomeraciones*
- 5) Que la constitución política de Colombia en su artículo 2 consagra los fines del estado y señala que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades*
- 6) que en la actualidad como consecuencia de la presencia del COVID 19 en el territorio nacional, se enfrenta a un grave riesgo en la salud y vida de todos los integrantes del territorio nacional*

DECRETA

ARTICULO PRIMERO. SE DECLARA TOQUE DE QUEDA PERMANENTE. *Se declara toque de queda permanente en toda la jurisdicción del municipio de Fresno, incluyendo el área urbana como el área rural, prohibiendo la libre circulación de todos sus habitantes y residentes, para el día 20 de marzo del 2020 a partir de las 7:00 pm, hasta el día 24 de marzo del*

2020 a las 6:00 am, como medida transitoria de orden público de distanciamiento social y aislamiento para prevenir la diseminación del (COVID 19)

ARTÍCULO SEGUNDO. EXCEPCIONES DEL TOQUE DE QUEDA. De la prohibición anterior se exceptúan las personas y vehículos indispensables para la realización de las siguientes actividades:

1. Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar.

2. Prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos o privados de los servicios de salud.

3. Cuidado institucional o domiciliario de mayores, menores, dependientes, enfermos, personas con discapacidad, o personas vulnerables o de animales.

4. Para la asistencia a consultas pediátricas o geriátricas

5. Orden público, seguridad general y atención sanitaria

6. Atender asuntos de fuerza mayor o de extrema necesidad, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso que la autoridad así lo requiera

7. Atención y emergencias médicas y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen

8. Abastecimiento y distribución de combustible

9. Servicio de ambulancia, sanitario, atención pre hospitalaria, distribución de medicamentos a domicilio, farmacias, y emergencias veterinarias.

10. Realizar el abastecimiento, distribución, cargue y descargue de elementos de primera necesidad, productos de aseo, alimentos preparados, suministros médicos y agua potable.

11. Personas que presten sus servicios a empresas o plataformas tecnológicas dedicadas a la entrega a domicilio de elementos de primera necesidad, alimentos preparados y productos farmacéuticos, por medio de motocicletas y bicicletas, quienes deberán estar plenamente identificados.

12. La prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento y emergencias de servicios públicos domiciliarios, como acueducto, alcantarillado, energía, aseo, relleno, sanitario, y servicios de telecomunicaciones, call center, redes y data center, debidamente acreditadas.

13. La prestación de servicios funerarios, exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.

14. *La prestación de servicios de operación indispensable en hoteles, empresas de vigilancia privada y celaduría de transporte de valores.*

15. *La prestación de servicios de transacciones, giros de recursos, bancarios y financieros.*

16. *El transporte de animales vivos y productos perecederos.*

17. *La fuerza pública, organismos de seguridad del estado, ministerio público, defensa civil, cruz roja, defensoría del pueblo, cuerpo oficial de bomberos, cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria, organismos de socorro y fiscalía general de la nación, rama judicial, organismos de emergencia y socorro del orden nacional.*

18. *Los servidores públicos de las diferentes entidades públicas, para el cumplimiento de actividades relacionadas con la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud en el departamento del Tolima con ocasión del coronavirus COVID-19.*

19. *Por excepción, en los casos de los sectores productivos, se podrá incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes que no afecten el aislamiento preventivo.*

20. *Los programas sociales indispensables que requieren continuidad del servicio a cargo del instituto Colombiano de bienestar familiar- ICBF.*

21. *Se autoriza el acceso público a los locales y establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, grifos y establecimientos de venta de combustible. La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura está permitida debe ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar las adquisiciones de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida la posibilidad de consumo de productos en las instalaciones.*

22. *Los indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, estaciones de radio, prensa escrita, digital y distribución de medios de comunicación debidamente acreditados.*

23. *Los trabajadores y operarios que presten sus servicios en turnos de trabajo, debidamente acreditados con sus respectivos carnets o documentos.*

24. *Vehículos o rutas destinados al transporte de trabajadores y operarios de empresas que realizan operaciones 24/7.*

25. *Personal que labore en plantas de producción de alimentos y productos farmacéuticos,*

26. *El servicio público individual de taxis, siempre y cuando se solicite telefónicamente o a través de plataformas, para el desplazamiento por situaciones de emergencia o grave alteración a la salud.*

27. *Una persona por núcleo familiar podrá sacar cuando sea necesario, en su entorno más inmediato, a sus mascotas o animales de compañía por un lapso no superior a 15 minutos.*

PARÁGRAFO: las excepciones arriba descritas 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. Los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan.

ARTÍCULO TERCERO: las niñas y los niños que se encuentren sin la compañía de sus padres o las persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo que trate el artículo 1 del presente decreto, serán conducidos por la autoridad competente del instituto de Bienestar Familiar-ICBF para verificación de derechos.

De igual forma, los adolescentes que se encuentren sin la compañía de sus padres o la(s) personas(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo que trate el artículo 1 del presente decreto, serán conducidos a las comisarías de familia para que procedan con la verificación de derechos y el proceso sancionatorio a que haya lugar, conforma a lo dispuesto en el artículo 190 del código de la infancia y la adolescencia, modificado por el artículo 91 de la ley 1453 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: las medidas sanitarias y de policía previstas en el Decreto 0294 del 17 de marzo de 2020, que no sean contrarias al presente decreto, continuaran vigentes durante el término previsto en el artículo 1 del presente acto.

ARTÍCULO QUINTO: el presente acto se encuentra conforme a las instrucciones impartidas por el Presidente de la Republica mediante Decreto 420 de 2020, los efectos de las medidas adoptadas en este decreto, empezaran a regir una vez en Ministerio del Interior aprueba a las mismas.

ARTÍCULO SEXTO: Todas aquellas personas que provengan de ciudades capitales o de espacio externos a la jurisdicción del municipio tendrán que cometerse a una cuarentena de 14 días como medida preventiva.

Parágrafo: quienes incumplan dicha medida serán sujetos de sanciones según lo dispongan las autoridades en el marco de la ley 1808 del 2016.

ARTÍCULO SEPTIMO: El presente acto rige a partir de su publicación.

Decreto No. 046 de 22 de marzo de 2020 por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto 044 de 20 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones.

El suscrito Alcalde Municipal del Fresno, Departamento del Tolima, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el numeral 1) del literal d) del artículo 91 Y 93 de la Ley 136 de 1994 y,

CONSIDERANDO

1) Que mediante decreto 044 del 20 de marzo del 2020 se adoptaron las medidas Transitorias Para Garantizar El Orden Publico En El Departamento Del Tolima En Virtud A La Declaración De Calamidad Publica Departamental Con Ocasión Del Coronavirus Covid 19

2) Que el alcalde municipal en aras de garantizar la salud de los habitantes del municipio y como medida de prevención debido al alto número de personas y menores que frecuentan y se movilizan por las calles

3) Que la constitución política de Colombia en su artículo 2 consagra los fines del estado y señala que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades

4) que en la actualidad como consecuencia de la presencia del COVID 19 en el territorio nacional, se enfrenta a un grave riesgo en la salud y vida de todos los integrantes del territorio nacional

DECRETA

ARTICULO PRIMERO. Se extienden las medidas adoptadas en el decreto 044 del 20 de marzo del 2020, hasta el día martes (24) de marzo a las 11:59 pm en la jurisdicción del municipio de Fresno.

ARTICULO SEGUNDO: EXCEPCIONES DEL TOQUE DE QUEDA. De la prohibición anterior se exceptúan las personas y vehículos indispensables para la realización de las siguientes actividades:

1. *Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar.*
2. *Prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos o privados de los servicios de salud.*
3. *Cuidado institucional o domiciliario de mayores, menores, dependientes, enfermos, personas con discapacidad, o personas vulnerables o de animales.*
4. *Para la asistencia a consultas pediátricas o geriátricas*
5. *Orden público, seguridad general y atención sanitaria*
6. *Atender asuntos de fuerza mayor o de extrema necesidad, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso que la autoridad así lo requiera*
7. *Atención y emergencias médicas y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen*
8. *Abastecimiento y distribución de combustible*
9. *Servicio de ambulancia, sanitario, atención pre hospitalaria, distribución de medicamentos a domicilio, farmacias, y emergencias veterinarias.*
10. *Realizar el abastecimiento, distribución, cargue y descargue de elementos de primera necesidad, productos de aseo, alimentos preparados, suministros médicos y agua potable.*
11. *Personas que presten sus servicios a empresas o plataformas tecnológicas dedicadas a la entrega a domicilio de elementos de primera necesidad, alimentos preparados y productos farmacéuticos, por medio de motocicletas y bicicletas, quienes deberán estar plenamente identificados.*
12. *La prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento y emergencias de servicios públicos domiciliarios, como acueducto, alcantarillado, energía, aseo, relleno, sanitario, y servicios de telecomunicaciones, call center, redes y data center, debidamente acreditadas.*
13. *La prestación de servicios funerarios, exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.*
14. *La prestación de servicios de operación indispensable en hoteles, empresas de vigilancia privada y celaduría de transporte de valores.*
15. *La prestación de servicios de transacciones, giros de recursos, bancarios y financieros.*
16. *El transporte de animales vivos y productos perecederos.*
17. *La fuerza pública, organismos de seguridad del estado, ministerio público, defensa civil, cruz roja, defensoría del pueblo, cuerpo oficial de bomberos, cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria, organismos de socorro y fiscalía general de la nación,*

rama judicial, organismos de emergencia y socorro del orden nacional.

18. Los servidores públicos de las diferentes entidades públicas, para el cumplimiento de actividades relacionadas con la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud en el departamento del Tolima con ocasión del coronavirus COVID-19.

19. Por excepción, en los casos de los sectores productivos, se podrá incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes que no afecten el aislamiento preventivo.

20. Los programas sociales indispensables que requieren continuidad del servicio a cargo del instituto Colombiano de bienestar familiar- ICBF.

21. Se autoriza el acceso público a los locales y establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, grifos y establecimientos de venta de combustible. La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura está permitida debe ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar las adquisiciones de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida la posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos.

22. Los indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, estaciones de radio, prensa escrita, digital y distribución de medios de comunicación debidamente acreditados.

23. Los trabajadores y operarios que presten sus servicios en turnos de trabajo, debidamente acreditados con sus respectivos carnets o documentos.

24. Vehículos o rutas destinados al transporte de trabajadores y operarios de empresas que realizan operaciones 24/7.

25. Personal que labore en plantas de producción de alimentos y productos farmacéuticos,

26. El servicio público individual de taxis, siempre y cuando se solicite telefónicamente o a través de plataformas, para el desplazamiento por situaciones de emergencia o grave alteración a la salud.

27. Una persona por núcleo familiar podrá sacar cuando sea necesario, en su entorno más inmediato, a sus mascotas o animales de compañía por un lapso no superior a 15 minutos.

28. Se exceptúan de las restricciones del toque de queda las ferreterías, siempre y cuando brinden su servicio a domicilio y sus empleados estén debidamente identificados.

29. Se exceptúan del toque de queda los establecimientos dedicados a la venta de concentrados y alimentos para animales. Solo podrán prestar sus servicios a domicilio.

30. *Se podrán hacer venta de objetos tecnológicos, como celulares y demás artículos que faciliten la comunicación. Solo se podrá hacer a domicilio o por plataformas digitales.*

PARÁGRAFO: Las excepciones arriba descritas 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. Los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan.

ARTÍCULO TERCERO: las niñas y los niños que se encuentren sin la compañía de sus padres o las persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo que trate el artículo 1 del presente decreto, serán conducidos por la autoridad competente del instituto de Bienestar Familiar-ICBF para verificación de derechos.

De igual forma, los adolescentes que se encuentren sin la compañía de sus padres o la(s) persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo que trate el artículo 1 del presente decreto, serán conducidos a las comisarías de familia para que procedan con la verificación de derechos y el proceso sancionatorio a que haya lugar, conforma a lo dispuesto en el artículo 190 del código de la infancia y la adolescencia, modificado por el artículo 91 de la ley 1453 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: las medidas sanitarias y de policía previstas en el Decreto 0294 del 17 de marzo de 2020, que no sean contrarias al presente decreto, continuaran vigentes durante el término previsto en el artículo 1 del presente acto.

ARTÍCULO QUINTO: el presente acto se encuentra conforme a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República mediante Decreto 420 de 2020, los efectos de las medias adoptadas en este decreto, empezaran a regir una vez en Ministerio del Interior aprueba a las mismas.

ARTÍCULO SEXTO: Todas aquellas personas que provengan de ciudades capitales o de espacio externos a la jurisdicción del municipio tendrán que cometerse a una cuarentena de 14 días como medida preventiva.

ARTÍCULO SEPTIMO: Se restringe el tránsito de vehículos particulares desde las 2:00 pm del día 22 de marzo hasta el día 24 de marzo de 2020 a las 23:59. Solo podrán movilizarse en caso de emergencia.

ARTÍCULO OCTAVO: El horario de funcionamiento para las farmacias, tiendas, supermercados, y demás establecimientos exceptuados del presente toque de queda deberán cerrar sus puertas a las 7:00 pm. Una vez pasada esta hora se podrán prestar servicios de domicilio para productos de primera necesidad.

Parágrafo: quienes incumplan dicha medida serán sujetos de sanciones según lo dispongan las autoridades en el marco de la ley 1801 del 2016

ARTÍCULO NOVENO. El presente acto rige a partir de su publicación.

TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del 2 de abril de 2020 se avocó conocimiento del presente control de legalidad, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

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

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

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

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

CONCEPTO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

Adujo que no debía continuarse con el presente trámite, al ser el control inmediato de legalidad un control previo excepcional, y teniendo en cuenta que efectivamente el Decreto asignado para impartirle el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA no cumplen con los requisitos establecidos en este precepto.

Advierte, que los actos remitidos para control, no fueron dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la Republica “durante” la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, sino que se refieren a

medidas para contener el brote y propagación de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19) dentro de la respectiva jurisdicción, siendo proferidas en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico.

Lo anterior, sin perjuicio del control judicial que se pudiera ejercer sobre dichos actos administrativo a través de los medios de control ordinarios respectivos, previstos en Ley 1437 de 2011.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público expone que si bien el acto en mención fue expedido en ejercicio de una función administrativa, en momento alguno se pueda afirmar que el mismo conlleva el desarrollo de alguno de los decretos legislativos, expedidos con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia

Aduce, que con la lectura de los actos queda claro que el fundamento de las decisiones tomadas en los decretos 040, 043, 044 y 046 de 2020 por parte del Alcalde de Fresno; corresponden a facultades ordinarias que le han sido conferidas al Alcalde Municipal para que sean ejercidas en cualquier momento, y no necesariamente durante un estado de excepción.

Señala, que si bien en los decretos 044 y 046, el alcalde municipal se remite al decreto 420, expedido por el gobierno nacional el día 18 de marzo de 2020; es claro que este decreto no tiene la condición de ser decreto legislativo, lo cual queda en evidencia al analizar su motivación constitucional, en la medida que no se remite a los artículos 212 a 216 de la constitución que regulan los estados de excepción.

Agrega, que si bien este decreto está suscrito por varios ministros, la realidad es que no se encuentra suscrito por los 18 ministros del despacho, tal como lo exige la constitución nacional para los decretos legislativos, por lo que el incumplimiento de estos requisitos impide que el decreto 420 de 2020 pueda ser considerado como decreto legislativo; de tal manera que la cita que de él realizan los decreto 044 y 046, no convierte a estos últimos en un acto objeto de control inmediato de legalidad.

Considera, que el fundamento de las decisiones tomadas en los decretos 040, 043, 044 y 046 de 2020 corresponden a facultades ordinarias que le han sido conferidas al Alcalde Municipal para que sean ejercidas en cualquier momento, y no necesariamente durante un estado de excepción.

Por lo anterior, solicita adoptar como medida de saneamiento la revocatoria del auto que avocó conocimiento del presente control inmediato de legalidad y en la eventualidad que no se acceda a lo anterior, el despacho se declare inhibido para pronunciarse de fondo en el presente trámite Judicial.

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 fueron 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 Administrativo¹, de la siguiente manera

¹ 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;

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

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

(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

inexequible 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 1994², sobre control de legalidad, textualmente señala:

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

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

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

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

² Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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 asuman³. (Subrayado fuera del original)

³ 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.

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

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

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

“Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes”

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

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

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

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

Revisados los Decretos No. 040 de 17 de marzo de 2020, No. 43 de 19 de marzo de 2020, No. 44 de 20 de marzo de 2020 y No. 46 de 22 de marzo de 2020 proferidos por el Alcalde del Municipio de Fresno, 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; 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.
- Ley 136 de 1994, "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", artículo 91 y 93 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 Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus, en cuanto establece en el numeral 1º. Declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.
- Decreto No. 420 de 18 de marzo de 2020, por el cual se establecen instrucciones que deben ser tenidas en cuenta los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular
- Decretos Departamentales No. 0305 de 19 de marzo de 2020, por el cual el Gobernador del Tolima instó a todos los alcaldes de los municipios del Departamento del Tolima a decretar toque de queda desde el 20 de marzo de 2020 a las 7:00 p.m. hasta el 24 de marzo de 2020 a las 6:00 a.m.

Conforme con las anteriores disposiciones, el burgomaestre de Fresno, ordenó lo siguiente en los actos administrativos objeto de revisión:

- Decreto 040 de 17 de marzo de 2020

Declara el toque de queda en todo el Municipio de Fresno entre las 7:00 p.m. y las 6:00 a.m. a partir del 17 de marzo de 2020, quedando de esta forma prohibida la circulación de personas en dicho horario, consagrando 19 excepciones a la decisión anterior. El toque de queda para personas menores de 18 años y mayores a 70, es declarado permanente.

- Decreto 043 de 19 de marzo de 2020

Declara el toque de queda en todo el Municipio de Fresno entre las 7:00 p.m. y las 6:00 a.m. a partir del 19 de marzo de 2020, quedando de esta forma prohibida la circulación de personas en dicho horario, consagrando 21 excepciones a la decisión anterior. El toque de queda para personas menores de 18 años y mayores a 70 es declarado permanente. Prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio desde el 19 de marzo al 30 de mayo de 2020; prohibiendo las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas en el mismo periodo.

- Decreto 044 de 20 de marzo de 2020

Declara el toque de queda permanente en todo el Municipio de Fresno entre las 7:00 p.m. y las 6:00 a.m. a partir de las 7:00 p.m. del 20 de marzo y hasta las 6:00 a.m. del 24 de marzo de 2020, como medida transitoria de orden público y distanciamiento social, quedando de esta forma prohibida la circulación de personas en dicho horario, consagrando 27 excepciones a la decisión anterior. Se remite al decreto 294 del 17 de marzo de 2020, señalando que las medidas que no sean contrarias a las aquí contenidas continúan vigentes, agregando que las decisiones adoptadas están conformes al decreto nacional 420 de 2020, agregando que su incumplimiento será sancionado conforme a la ley 1801 de 2016. Señalando por último, que toda persona que provenga de otras ciudades será sometido a una cuarenta preventiva de 14 días.

- Decreto 046 de 22 de marzo de 2020

Decide extender en el Municipio las medidas adoptadas en el decreto 044 del 20 de marzo de 2020, hasta el 24 de marzo de 2020, a las 11:59 p.m.; quedando de esta forma prohibida la circulación de personas en dicho horario, consagrando 30 excepciones a la decisión anterior. Se remite al decreto 294 del 17 de marzo de 2020, señalando que las medidas que no sean contrarias a las aquí contenidas continúan vigentes, agregando que las decisiones adoptadas están conformes al

decreto nacional 420 de 2020 y que toda persona que provenga de otras ciudades será sometido a una cuarenta preventiva de 14 días. Restringe el tránsito de vehículos particulares desde las 2:00 pm del 22 de marzo hasta las 23:59 del 24 de marzo de 2020, salvo casos de emergencia. Agrega que el horario de funcionamiento de farmacias, tiendas, supermercados y demás establecimientos exceptuados, será hasta las 7:00 p.m. Por último, señala que el incumplimiento será sancionado conforme a la ley 1801 de 2016.

Pues bien, de los fundamentos expuestos por el Alcalde del Municipio de Fresno, se advierte que los Decretos objeto de control inmediato de legalidad, no son desarrollo de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de excepción sino que fueron proferidos 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 Fresno, se encontraba habilitado, acorde con el ordenamiento legal ordinario para adoptar el 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, y por lo tanto, pueden ser adoptadas al contener órdenes de carácter policivo que pueden ser adoptadas en uso de sus facultades ordinarias.

En tal entendido, los Decretos No. 040 de 17 de marzo de 2020, No. 43 de 19 de marzo de 2020, No. 44 de 20 de marzo de 2020 y No. 46 de 22 de marzo de 2020 proferidos por el Alcalde del Municipio de Fresno, no son susceptibles del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrollan alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, debiendo declararse improcedente.

Finalmente, resulta pertinente recordar que esta providencia no hace tránsito a cosa juzgada y podrá ser objeto de un posterior debate a través del contencioso objetivo de legalidad⁴.

De acuerdo a lo anterior se toma la siguiente,

⁴ 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.

DE C I S I Ó N

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

F A L L A

PRIMERO: DECLARESE IMPROCEDENTE el presente control inmediato de legalidad frente a los Decretos No. 040 de 17 de marzo de 2020, No. 43 de 19 de marzo de 2020, No. 44 de 20 de marzo de 2020 y No. 46 de 22 de marzo de 2020 proferidos por el Alcalde del Municipio de Fresno, 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 los aludidos actos administrativos generales, 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 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,

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

CA-065
Control inmediato de legalidad
Municipio de Fresno

31

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
MAG. PONENTE: DR. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

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

REFERENCIA No.: CA-00065
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD QUE EMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE FRESNO
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO 040 DE 17 DE MARZO DE 2020
DECRETO 043 DE 19 DE MARZO DE 2020
DECRETO 044 DE 20 DE MARZO DE 2020
DECRETO 046 DE 22 DE MARZO DE 2020
TEMA: TOQUE DE QUEDA - COVID 19

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 125⁵ y 243⁶ del C. de P.A. y de lo C.A.

Atentamente,

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado

⁵ “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.”.

⁶ “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-065

34

Medio de control:

Control inmediato de legalidad

Autoridad que emite el acto:

Municipio de Fresno

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.