



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

Ibagué, veinticinco (25) de agosto de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00198  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE SAN LUÍS  
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 065 de 8 de abril de 2020  
ASUNTO: Por el cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 065 de 8 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de San Luís (Tolima), conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

**I. ANTECEDENTES**

El día 23 de abril de 2020, fue recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 065 de 8 de abril de 2020, “*Por el cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en virtud a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.*”, a fin de ejercer sobre el mismo el control inmediato de legalidad a que se refieren, entre otros, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

**1. ACTO OBJETO DE ESTUDIO**

El acto objeto de estudio es el Decreto No. 065 de 8 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de San Luís (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

***“DECRETO No 065 de 2020  
(8 de abril)***

***“POR EL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN VIRTUD A LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19”***

*EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS - TOLIMA, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las contempladas en los artículos 2°, 44, 45, 46, 49 y 315 de Constitución Política de Colombia, Ley de 1949, Ley 136 de 1994, Ley 1523 de 2012, Ley 1551 de 2012, DR. 780 de 2016, Ley 1801 de 2016, Decreto Presidencial 531 de 2020, y;*

**CONSIDERANDO**

*Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.*

*Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones.*

*Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.*

*Que el artículo 46 de la Constitución Política contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral.*

*Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 la Carta Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud las personas.*

*Que el artículo 315 ibídem dispone: Son atribuciones del alcalde:*

1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
- 2 *conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
10. *Las demás que la Constitución y la ley le señalen.*

*Que el Título VII de Ley 9a de 1979, dicta medidas sanitarias, en el sentido de indicar que: "Corresponde al Estado como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias, asegurar una adeudada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud".*

*Que el literal b) numeral 20 del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el cual modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece que: "Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo.*

*Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:*

*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 V vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;**

*Que el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012 consagra que: "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.*

*Que según el Artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los alcaldes como jefes de la administración local, representan al sistema nacional en el Municipio, y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.*

*Que a la luz de lo consignado en el artículo 5 de la ley 1751 de 2015, es responsabilidad del Estado: "Respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental. No obstante, el artículo 10 del citado cuerpo normativo consagra como deberes de las personas relacionadas con el servicio de salud, "propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad".*

*Que el Parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece que: "...Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias situaciones de emergencia sanitaria nacional e internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo comunidad en una zona determinada".*

*Que a su turno, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana (Ley 1801/16) dispone en sus artículos 14 y 202:*

**ARTÍCULO 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.

**PARÁGRAFO.** Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9a de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana" otorga a los gobernadores y **alcaldes** la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencias o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos a mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción.

Así lo dispone la norma:

"ARTICULO 202. COMPETENCIA Y EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNANTES 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:

5. 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.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja."

Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMS, emitió la declaratoria de Emergencia de Salud Pública de interés Internacional-ESP II, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

Que atendiendo la declaratoria de (Emergencia de Salud Pública) ESPII de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019COVID) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Que mediante la Circular conjunta 011 del 09 de marzo de 2020, los Ministerios de Educación, Salud y Protección Social dan recomendaciones sobre la prevención, manejo y control respiratorio agudo causado por el COVID-19, en los entornos escolares.

Que la OMS declaró el 11 de Marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anunció que, a la fecha, en más de 114 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio, 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, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contacto.

Que mediante Directiva No. 006 de 10 de marzo de 2020, la Procuraduría General de la Nación, exhortó a los Gobernadores, Alcaldes, Secretarios Departamentales, Distritales y Municipales de Salud, Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud, entre otros, a la implementación de los planes de preparación y respuesta ante el riesgo de introducción del nuevo Coronavirus (COVID2019) en el territorio nacional.

Que mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria en todo territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, o hasta cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, o si estas persisten o se incrementan podrá ser prorrogada de acuerdo a la mitigación del riesgo.

Que mediante Resolución 450 del 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, para suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas.

Que mediante Resolución 453 del 18 de marzo de 2020, el Ministerio de Protección Social, ordenó la medida sanitaria obligatoria preventiva y de control en todo el territorio nacional, la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, de baile, ocio, entretenimiento, de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juegos de video y precisa que la venta de comidas y bebidas permanecerán cerrados al público y solamente podrán ofrecer estos servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo, atendiendo las medidas sanitarias a que haya lugar.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años y menores de edad.

*Que mediante Resolución No. 048 del 13 de marzo de 2020, se declaró la alerta amarilla y emergencia sanitaria en el Municipio de San Luis, adoptando medidas administrativas y estableciendo lineamientos y recomendaciones para la contención del COVID-19.*

*Que mediante Decreto No. 042 del 16 de marzo de 2020, el municipio de San Luis declaró la calamidad pública por el virus COVID-19 y decretó medidas para mitigar y superar el riesgo.*

*Que mediante Decreto No. 0294 del 17 de marzo de 2020, el Gobernador del Tolima declaró toque de queda en todo el Departamento del Tolima, en aras de tomar medidas inmediatas para minimizar los efectos negativos en la salud de los tolimenses con ocasión del COVID 19 (Coronavirus).*

*Que mediante Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, el presidente de la República fijó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, disponiendo que, para el manejo de éstas, las autoridades departamentales, distritales y municipales deberán coordinarlas previamente y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.*

*Que mediante Decreto No. 457 de marzo 22 de 2020, el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, ordenando entre otras medidas, el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus COVID-19 y dicta otras disposiciones.*

*Que por cuenta del Decreto 322 del 23 de marzo de 2020, el Gobernador del Departamento del Tolima, acatando las instrucciones fijadas por el ejecutivo nacional, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del territorio tolimense, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.*

*Que a través del Decreto 054 del 24 de marzo de 2020, el Municipio de San Luis, adoptó las instrucciones y medidas transitorias que en materia de orden público y en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID - 19, fijó el presidente de la República, al igual que el Gobernador del Tolima, entre otras, la de ordenar el aislamiento preventivo obligatorio para todo el municipio de San Luis, su zona rural y el centro poblado de Payandé, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.*

*Que el presidente de la República por medio del Decreto 531 del 08 de abril de 2020 y atendiendo todos los antecedentes de orden nacional e internacional y las recomendaciones del equipo médico y científico, ordenó la ampliación del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus COVID-19.*

*Que en consideración a que la situación epidemiológica causada por el COVID — 19 se encuentra en constante evolución, poniendo en riesgo la salubridad de la población que habita en el municipio y atendiendo el orden público, se deben adoptar medidas adicionales y complementarias para mitigar su propagación.*

*Que se hace necesario a efecto de mitigar los efectos del COVID -19, adoptar medidas preventivas para la comunidad del Municipio de San Luis, su zona rural y el centro poblado de Payandé, siguiendo las directrices de orden nacional.*

*Que, en mérito de lo expuesto,*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *ADÓPTENSE las instrucciones y medidas transitorias que en materia de orden público y en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID — 19, fijó el presidente de la República a través del Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *ORDENAR el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el Municipio de San Luis - Tolima, su zona rural y el centro poblado de Payandé, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria y la calamidad pública decretada por causa del coronavirus COVID — 19.*

*Parágrafo primero: Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el Municipio de San Luis, su zona rural y el centro poblado de Payandé, salvo las excepciones que más adelante se reglamentan en el presente Decreto.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *GARANTÍAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a vida, a la salud*

en conexidad con la vida y la supervivencia en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, se permitirá el derecho a la circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancía de ordinario consumo en la población.

**Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar.**

3. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.

**Cuando la persona descrita en este numeral deba salir de su lugar residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de otra persona que le sirva de apoyo.**

4. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente comprobada.
5. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud — OPS y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
6. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.

*El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*

7. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
8. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
9. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: i) insumos para producir bienes de primera necesidad; alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (ii) alimentos y medicinas para mascotas y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.
10. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos, fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica.

*Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*

11. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.
12. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado Colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
13. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.
14. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.
15. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no puedan suspenderse.
16. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.
17. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
18. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios.
19. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía

- eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios, y (ii) el servicio de internet y telefonía.
20. La prestación de servicios bancarios, operadores de pago, transporte de valores y actividades notariales, pero en los horarios establecidos por la Superintendencia de Notariado y Registro.

*Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar.*

21. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.
22. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.

*Esta actividad podrá ser desarrollada mientras dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio y en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y 8:00 p.m.*

23. Las actividades relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.
24. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.
25. El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.
26. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.
27. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

*Parágrafo Primero. 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.*

*Parágrafo Segundo: Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19, como es el uso de tapabocas y guantes.*

*Así mismo, deberán atender las instrucciones de prevención que para la propagación del COVID-19 adopten o expidan los diferentes organismos del nivel nacional, departamental y territorial.*

**ARTÍCULO CUARTO: Durante el período que comprende el aislamiento preventivo obligatorio, se permite el servicio de transporte, de servicios postales y distribución de paquetería en el Municipio, pero que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.**

**ARTÍCULO QUINTO: SE PROHÍBE** en todo el Municipio de San Luis, su zona rural y el centro poblado de Payandé, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, públicos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

*No queda prohibido dentro de esta medida, el expendio de bebidas embriagantes a domicilio.*

**ARTÍCULO SEXTO: GARANTÍAS PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD.** Queda prohibido y será sancionado conforme a la ley, todo acto o hecho que impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás personas vinculadas con la prestación del servicio de salud, o se ejerzan actos de discriminación en su contra.

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Municipio de San Luis, su zona rural y el centro poblado de Payandé.

*Su incumplimiento o inobservancia acarreará las sanciones previstas en los artículos 35, 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa), sin perjuicio de incurrir en la conducta punible (delito) de Violación de Medidas Sanitarias contemplado en el artículo 368 de la ley 599 de 2000 y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

*ARTÍCULO OCTAVO. VIGENCIA: El presente Decreto entrará a regir a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020. Una vez entre en vigencia, derogará el Decreto municipal 054 del 24 de marzo de 2020.*

*ARTÍCULO NOVENO: El presente acto administrativo se encuentra ajustado a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional.*

*ARTÍCULO DÉCIMO: El presente decreto deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

*Parágrafo Único: Quedan vigentes las anteriores medidas de orden público adoptadas a nivel municipal, que no le sean contrarias al presente acto y que no hayan perdido su vigencia.*

*ARTICULO DÉCIMO PRIMERO: Antes de la entrada en vigencia del presente decreto, a través de la secretaría de gobierno, deberá coordinarse con las autoridades militares, de policía y gubernamentales, a fin de adelantar los operativos pertinentes para dar cumplimiento a la inspección, vigilancia, restricción y control respectivo.*

*ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: Remítase y comuníquese de manera inmediata el presente decreto al Ministerio del Interior, de conformidad con el artículo 3° del Decreto Nacional 418 de 2020.*

*Dado en el Municipio de San Luis — Tolima, a los ocho (8) días del mes de abril de 2020.*

*PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE*

*GUILLERMO IGNACIO ALVIRA ACOSTA  
Alcalde Municipal"*

## **2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.**

Mediante auto del 27 de abril de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad, ordenándosele a la Secretaría de esta Corporación que fijara un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web 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 objeto de estudio.

Así mismo, se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior y de Salud para que presentaran sus conceptos acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo. Igualmente, se requirió a la entidad territorial, para que remitiera todos los antecedentes administrativos del acto sujeto a control.

Vencido el término de la publicación, pasó el asunto a estudio del agente del Ministerio Público, para que dentro de los siguientes 10 días rindiera el concepto respectivo.

Dentro de los plazos antes indicados, se recibió la siguiente intervención:

### **2.1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Inicia explicando las circunstancias fácticas y jurídicas que rodean la expedición de la medida objeto de estudio, al señalar que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de Salud declaró el estado de pandemia por el brote del virus; luego, que a través de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020; que el Decreto 417 de 2020 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia, Social, y Ecología por el término de 30 días calendario; que el Departamento del Tolima mediante el Decreto 292 declaró la emergencia sanitaria en su jurisdicción territorial con el objetivo de adoptar medidas, para luego, a través del Decreto 293 declarar la calamidad pública. Luego, indicó que el 18 de marzo el Presidente de la República expidió los Decretos 418 y 420, por los cuales se impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria; de igual manera el 22 de marzo de 2020, se emitió 457 con fundamento en el numeral 4 del artículo 189, 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Así mismo, señaló que el 8 de abril de 2020 el Presidente expidió el Decreto No. 531 de 2020, en donde también se impartieron instrucciones en materia de orden público, y tuvieron como referentes los decretos 418, 20, 457.

Afirmó que el Estado de excepción venció sin ser prorrogado por el Gobierno Nacional, no obstante, el estado de emergencia sanitaria persiste hasta el día 30 de mayo de 2020.

Continuó con una breve referencia sobre los estados de excepción, concretamente con el declarado por el Gobierno Nacional con fundamento en la pandemia, así como, con la explicación del concepto de policía administrativa y su contexto en el marco del Estado de excepción, aclarando que estas facultades o potestades de policía administrativa se encuentran en cabeza del Presidente de la República, de los Gobernadores y los Alcaldes, no obstante – en virtud de la concepción unitaria del Estado Colombiano y a la luz del artículo 296 de la CP – son de aplicación inmediata y preferente las adoptadas por el primer mandatario como símbolo de la unidad nacional. De igual manera, señaló que dichas facultades están ligadas estrechamente al concepto de orden público, por tanto, son materializadas ordinariamente en nuestro ordenamiento jurídico a través de múltiples herramientas, entre ellas, las previstas en el Código Nacional de Policía. Por tanto, su utilización no es exclusiva ni característica distintiva de los estados de excepción, aunque en ellos puedan ser utilizadas con el fin de conjurar la crisis que le dio origen.

Advirtió que luego de declarado el Estado de Emergencia, Social y Ecológica – Decreto 417 de 2020 - por parte del Gobierno Nacional, se expidió el Decreto 418, 420, 457, y 531 de 2020, los cuales no pueden considerarse formalmente decretos legislativos, pues fueron expedidos con fundamento en facultades propias y no las proferidas como consecuencia del Estado de excepción,

Siguió su intervención, señalando que el ámbito de conocimiento del medio de control inmediato de legalidad corresponde a i) medidas de carácter general, en ii) ejercicio de función administrativa y por último iii) que surjan en desarrollo de los decretos legislativos.

Establecidos esos parámetros y procediendo con el análisis del caso concreto, afirma que para considerar si acto objeto de estudio es del ámbito de conocimiento del control inmediato de legalidad, debe establecerse si se trata de una medida de carácter general; fruto del ejercicio de función administrativa y, por último, que surja del desarrollo de decretos legislativos.

Sobre los dos primeros requisitos, concluye que su configuración no ofrece duda, dado que el decreto materia de análisis no tiene un destinatario específico, particular o concreto, por el contrario, se evidencia que se trata de medidas de aplicación en toda la jurisdicción del territorio Municipal. Así mismo, afirma que el decreto fue expedido por el Alcalde Municipal, es decir, una autoridad administrativa, de igual manera que a través del mismo se adoptan medidas sanitarias y de policía con el fin de atender la situación del Covid-19 en la jurisdicción del Municipio de San Luís, tomando como fundamentos normativos disposiciones relacionadas con facultades de policía administrativa ordinarias, resaltando las contenidas en las leyes 1801 de 2016, 1551 de 2012, y concretamente el Decreto 531 de 2020, lo que a juicio del Ministerio Público no se trata de funciones jurisdiccionales o legislativas, y por tanto, se ajusta a los parámetros de la función administrativa.

Respecto del tercer elemento, afirma que efectivamente el decreto en estudio se expidió en vigencia de la declaratoria del Estado de Emergencia, Social y Ecológica, sin embargo, en esta disposición se indicó que se adoptarían tales medidas a través de decretos legislativos, los cuales no habían sido proferidos cuando se emitió el acto objeto de estudio, dado que los decretos 418, 420 y 457 de marzo de 2020 se expidieron como fundamento de facultades ordinarias propias de la función de policía.



De ahí que, resaltó que con antelación desde el día 12 de marzo de 2020 se había declarado por el Ministerio de Salud la Emergencia Sanitaria con fundamento en lo establecido en el art. 69 de la ley 1753 de 2015, así mismo que a nivel Departamental se habían adoptado medidas en el marco de la emergencia, tal como se puede apreciar en el decreto 292 del 16 de marzo emanado del Departamento del Tolima.

Entonces, por ello expuso que los antecedentes previos a la expedición del decreto materia de estudio, concretamente la declaratoria del estado de Emergencia por el Ministerio de Salud, su contenido (medidas sanitarias de orden público), son medidas adoptadas que resultan compatibles con las facultades ordinarias de policía administrativa que en este tipo de eventos pueden adoptarse, sumado a que el decreto 531 de 2020 no tiene el carácter de legislativo, por lo tanto, concluyó que estos antecedentes llevan – en su conjunto- a colegir que no se trata del ejercicio de facultades para desarrollar decretos legislativos en el marco del estado de excepción, sino que surgen del ejercicio de potestades ordinarias y desarrolladas en un marco jurídico ya preexistente (el estado de emergencia sanitaria declarado por el Ministerio de salud), aspecto que llevaría a afirmar que aunque se trate de una medida administrativa de carácter general no emerge como desarrollo de decretos legislativos.

Explica que sí acogiera la tesis que propugna cierto sector doctrinal de considerar decretos como el 418, 420, 457 y 531 de 2020 “materialmente legislativos” pese a que formalmente no lo sean, observó esa Procuraduría que estos frente al tema del orden público, tan solo reiteran lo ya consagrado en el Art. 296 de la Constitución Política que fue analizado en la parte motiva de este concepto, estableciendo tan solo como novedad el deber de comunicación de las decisiones adoptadas por Alcalde y Gobernadores con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 al Ministerio del Interior y su coordinación previa con la fuerza pública. Por tanto, estos exclusivos aspectos serían los únicos que emanarían de los decretos mencionados en el marco de las facultades excepcionales y sujetarían el acto municipal materia de análisis.

Bajo esa interpretación, concluyó el Ministerio Público que el control de legalidad no sería el mecanismo judicial diseñado para afrontar el estudio de legalidad del acto expedido por el Municipio.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA**

### **1. COMPETENCIA**

La Sala Plena de este Tribunal Administrativo es competente para conocer y fallar el presente control inmediato de legalidad, en única instancia, conforme lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151:14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, al determinar que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

### **2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO**

Le corresponderá a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para ejercer el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 065 del 8 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de San Luís (Tolima); en caso afirmativo, determinar si los actos administrativos se encuentra ajustados a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos

expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

### 3. ANÁLISIS JURÍDICO.

#### 3.1. Alcance y presupuestos del Control Inmediato de Legalidad.

La Constitución Política al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse, no solamente la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción y los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional como consecuencia de ello, sino también, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de tales decretos legislativos por las autoridades territoriales entre otras. Uno de los mencionados controles es, en efecto, el inmediato de legalidad estatuido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>.

De acuerdo a ello, constitucionalmente se ha concluido que esta figura constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas que busca impedir que en desarrollo de los Estados de Excepción se emitan normas ilegales<sup>2</sup>.

De ahí que, el análisis judicial está circunscrito a un estudio formal y material respecto de la conformidad de tales actos de carácter general – abstractos e impersonales – con las normas superiores que fundamentaron la declaratoria del Estado de Excepción, y que facultaron a las autoridades administrativas de aquellos poderes excepcionales, e incluso la Ley fundamental, debido a que se trata de “oportunos controles de legalidad y constitucionalidad”<sup>3</sup>, examinando por ello, la competencia de quien expidió dicho acto, los motivos, los fines y la sujeción a las formas, al igual que la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

En ese orden, debe entenderse que *“si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer el control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. (...) Este control debe confrontar en primer lugar la normatividad propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para la revisión a través de control inmediato de legalidad.”*<sup>4</sup>

En consonancia con ello, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>5</sup> ha señalado que el control inmediato de legalidad tiene unos rasgos característicos, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, y debido a su estudio limitado sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos estudiados y resueltos en la sentencia, por lo que es viable que posteriormente existan debates judiciales sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad a través de diversos medios ordinarios contemplados en el contencioso administrativo.

En ese orden de ideas, para ser aún más claros en establecer el ámbito de competencia material del Tribunal en los controles de legalidad derivado de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, cabría indicar que corresponde a aquellos actos administrativos que son expedidos por las autoridades departamentales o municipales como consecuencia de una facultad derivada del decreto que declaró el estado de excepción o de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del mismo; de tal forma, que si las

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, Consejo Ponente, Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicalización No. 11001-03-15-000-2010-00388-00

<sup>2</sup> Corte Constitucional C-179/94, abril 13 de 1994

<sup>3</sup> Definición extraída de la exposición de motivos de la Ley 137 de 1994.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia calendada el 23 de noviembre de 2010, Mag. Ponente Ruth Stella Correa Palacio, expediente Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00196-00 (CA).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez, Radicado No. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA)

decisiones que se toman en el acto sometido a control no devienen de estos decretos legislativos, sino que se expiden en desarrollo de atribuciones que preexistían, en principio no son susceptibles del control inmediato de legalidad, pues el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro al indicar que son objeto de control **“Las medidas de carácter general que sean *dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.*”**

Conforme a esa claridad, jurisprudencialmente<sup>6</sup> se han reiterado que son tres los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, los cuales corresponde a:

1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.
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 acto de contenido general.
3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

En ese orden, los presupuestos anteriores deben concurrir en su totalidad para que el acto administrativo sea susceptible de análisis a través del medio de control inmediato de legalidad, debido a que la ausencia siquiera de alguno de ellos, torna improcedente este mecanismo excepcional y restrictivo, conclusión que no supone que el acto administrativo no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control ordinarios de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos que ya fueron indicados.

## **4. CASO CONCRETO**

### **4.1. ESTUDIO DE PROCEDENCIA**

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 065 del 8 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de San Luís (Tolima), o si, por el contrario, conforme lo expuesto deberá declararse su improcedencia.

#### **4.1.1. Debe tratarse de un acto administrativo de carácter general.**

La lectura de las disposiciones emitidas a través del Decreto No. 065 del 8 de abril de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se ordenaron varias medidas policivas y acciones para la preservación de la vida y la mitigación del virus Coronavirus COVID-19, entre ellas, el aislamiento preventivo obligatorio entre el 13 al 27 abril de 2020, limitó totalmente la circulación de personas y vehículos en el Municipio dentro de ese período, prohibición de bebidas embriagantes en espacios abierto, públicos y establecimientos de comercio; disposiciones normativas que están dirigidas a una generalidad o a sujetos indeterminables del Municipio de San Luís (Tolima), por lo que determinó una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general, cumpliéndose así con este presupuesto.

#### **4.1.2. Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria.**

El Decreto No. 065 del 8 de abril de 2020, fue proferido por el Alcalde del Municipio de San Luís (Tolima), en su calidad de representante legal de ese municipio, y en ejercicio de sus competencias tanto constitucionales como legales, por lo que debe

---

<sup>6</sup> Recientemente reiterado por el Consejo de Estado en providencia del 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, radicación No. 11001-03-24-000-2010-00279-00

concluirse que se dictó en pleno ejercicio de las funciones que la ley le otorga como primera autoridad administrativa y de policía del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

#### **4.1.3. Que se trate de un acto o medida que tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones del Decreto No. 065 de 2020, las cuales también fueron transcritas al inicio de la providencia.

De esta manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Decreto No. 065 de 8 de abril de 2020, se observa que tuvo como sustento, **i)** que el 30 de enero de 2020 el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud OMS, emitió declaración de emergencia de salud pública de interés internacional, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda; **ii)** la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se imparten a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus y la implementación de planes de preparación y respuesta ante ese riesgo; **iii)** la Circular Conjunta No. 011 de 9 de marzo de 2020, los Ministerios de Educación, Salud, y Protección Social dan recomendaciones sobre la prevención y control respiratorio agudo causado por el COVID-19, en los entornos escolares; **iv)** que la Organización Mundial de Salud, catalogó el COVID-19 como una emergencia en salud pública, por ello, declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote de COVID-19 era una pandemia, esencialmente por su velocidad en la propagación; **v)** la Directiva No. 006 de 10 de marzo de 2020, Procuraduría General de la Nación, exhortó a los Gobernadores, Alcaldes, Secretarios Departamentales, Distritales y Municipales de Salud, entre otras, a la implementación de los planes de preparación y respuesta ante el riesgo de introducción del nuevo virus; **vi)** la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19; **vii)** la Resolución No. 450 del 17 de marzo de 2020, por el cual el Ministerio de Salud y Protección Social modificó disposición de la Resolución No. 385, para suspender los eventos con aforo de más de 50 personas; **viii)** la Resolución No. 453 de 18 de marzo de 2020, en donde el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó en todo el territorio nacional la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, de baile, ocio, entretenimiento, juegos de azar, y venta de comidas y bebidas permanecerían cerrados solo se atenderá por domicilio; **ix)** la Resolución No. 464 de 18 de marzo de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social ordena el aislamiento obligatorio preventivo a adultos mayores de 70 años; **x)** la Resolución No. 048 del 13 de marzo de 2020, por medio de la cual el Municipio de San Luís declaró la alerta amarilla y emergencia sanitaria; **xi)** el Decreto No. 042 de 17 de marzo de 2020, a través de la cual se declaró la calamidad pública en el Municipio de San Luís; **xii)** el Decreto 294 de 17 de marzo de 2020, en donde el Gobernador del Tolima declaró el toque de queda; **xiii)** el Decreto No. 418 de 18 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República fijó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, disponiendo que, para el manejo de éstas, las autoridades deberían coordinar previamente y estar en concordancia con las instrucciones emitidas por el Presidente de la República; **xiv)** el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas a partir del 25 de marzo al 13 de abril de 2020; **xv)** el Decreto 322 del 23 de marzo de 2020, a través del cual el Gobernador Departamental del Tolima, acatando las instrucciones fijadas por el ejecutivo, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio entre el 25 de marzo al 13 de abril de 2020; **xvi)** el Decreto No.

054 del 24 de marzo, expedido por el Alcalde de San Luís, por el cual se adoptó las instrucciones y medidas sanitarias en materia de orden público, y ordenó el aislamiento preventivo obligatorio entre el 25 de marzo al 13 de abril de 2020; **xvii)** el Decreto No. 531 de 8 de abril de 2020, en el que el Presidente de la República ordenó el aislamiento preventivo obligatorio entre el 13 al 27 de abril de 2020.

Así mismo, se fundamentó en normas de carácter constitucional y legal como el **i)** artículo 2 de la Carta Política, referente a los fines del Estado de proteger a todas las personas, en su vida, honra, creencias, y demás derecho y libertades; **ii)** artículo 24 superior, que establece el derecho fundamental a circular libremente, sin embargo, o es derecho absoluto, pues puede tener limitaciones; **iii)** artículo 44 y 45 que consagran como derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y a seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos; **iv)** artículo 49 y 95 ibídem, salud y el saneamiento básico como servicios públicos que deben ser garantizados a todas las personas, así como que toda persona debe procurar el cuidado integral de salud y de su comunidad; **v)** artículo 315 de la Carta Magna, sobre las atribuciones del Alcalde para dirigir y coordinar la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones; **vi)** la Ley 9 de 1979, por medio de la cual dicta medidas sanitarias, en el sentido que corresponde al Estado como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades; **vii)** literal b) numeral 2° del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el cual modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece que los alcaldes ejercerán las funciones que le asigna la Constitución, la Ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que fueren delegadas por el Presidente, especialmente en relación con el orden público; **viii)** la Ley 1523 de 2012<sup>7</sup>, en la cual se establece que 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, así como que son los jefes de la administración local; **ix)** el parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto No. 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en el cual se establece que sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o inter nacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de mitigar la diseminación de una enfermedad o un riesgo; **x)** Ley 1801 de 2016<sup>8</sup> o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, -invocada en el acto objeto de control-, en la que se establece que los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten 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.

De acuerdo a estos fundamentos constitucionales y legales, en el Decreto No. 065 de 2020, el Alcalde Municipal de San Luís dispuso las siguientes medidas: 1) adoptarse las instrucciones y medidas que en materia de orden público fijó el Presidente de la República en el Decreto No. 531 del 8 de abril de 2020; 2) ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas la personas del municipio en zona rural y centro poblado de Payandé a partir del 13 de abril hasta el 27 de ese mismo mes; 3) limitó la circulación de las personas y vehículos durante ese periodo, salvo las 27 excepciones que fueron debidamente descritas en el acto objeto de estudio; 3) prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, públicos y establecimientos de comercio durante ese periodo.

---

<sup>7</sup> "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"

<sup>8</sup> Artículos 14 y 202

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 065 de 2020, en cumplimiento de las facultades ordinarias conferidas en la constitución y la ley, especialmente, la facultades de autoridad de policía, pues a pesar de que se profirió en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y con ocasión de las medidas adoptadas en el orden nacional y departamental, no corresponde a un acto que esté desarrollando un decreto legislativo del Presidente expedido en virtud del estado de excepción.

Ahora bien, comparte esta Sala Plena el criterio expuesto por el Ministerio Público al concluir que los Decretos 418 de 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, y 531 del 8 de abril de 2020 no son Decretos Legislativos: primero, porque efectivamente no están suscritos por el Presidente y todos los ministros, requisito formal *sine qua non* para este tipo de actos administrativos; y, segundo, porque corresponden a medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, por parte del Presidente de la República según las facultades que le ha conferido la constitución y las leyes, específicamente, concerniente a los poderes como primera autoridad de policía en el territorio nacional.

Además de ello, al analizar con detenimiento el Decreto 418 de 2020, se puede observar que el mismo fue expedido en razón a la emergencia decretada por el Ministerio de Salud, y, en el Decreto 420 de 2020 el Presidente de la República estableció las instrucciones en materia de orden público que deben seguir los alcaldes y gobernadores, conforme al principio de colaboración armónica entre el Gobierno nacional y las autoridades del nivel territorial, sumado a que en material de orden público los Gobernadores y Alcaldes, deben seguir las instrucciones que imparta el Presidente de la República en estos casos, ejerciendo las funciones que propiamente se le atribuyen para conservar el orden público, tal como lo determina el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, especialmente en su literal b) que establece:

*“ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:*

*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.*

*Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:*

*(...)*

**b) En relación con el orden público:**

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

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

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

*b) Decretar el toque de queda;*

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

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

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

*3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.*

*4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.*

*El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.*

*5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural.*

*Los alcaldes podrán presentar ante el Concejo Municipal proyectos de acuerdo en donde se definan las conductas y las sanciones: pedagógicas, de multas, o aquellas otras que estén definidas en el Código de Policía. Por medio de ellas podrá controlar las alteraciones al orden y la convivencia que afecten su jurisdicción.*

*(...)"*

Igualmente, si observamos las consideraciones del Decreto 420 de 2020, es posible concluir que no fue expedido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, sino que se fundamenta en las facultades ordinarias del Presidente de la República contenidas en los artículos 189 numeral 4, de la Constitución Política, así como del artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, las cuales se establecieron las atribuciones presidenciales como autoridad de policía, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 199. ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE. Corresponde al Presidente de la República:*

*1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.*

*2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley.*

*3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código.*

*4. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.”*

Lo mismo sucede con el Decreto No. 457 y 531 de 2020 que se fundamentan en disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 189, 296, 303, 315, y facultades fijadas en las Leyes 136 de 1994, 1801 de 2016, 1751 de 2015.

De ahí que, las medidas adoptadas por el Presidente de la República obedecen a facultades que no se derivan de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino de facultades propias que las normas prevén para el Presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción, aún a pesar de que dichas medidas efectivamente tienen impacto en situaciones como las que se están viviendo actualmente.

De acuerdo con ese razonamiento, puede concluirse lo mismo de los Decretos Nos. 294 del 17 de marzo de 2020 y 322 del 23 de marzo de 2020, expedidos por el Gobernador del Tolima, en los que también se fundamenta el Alcalde Municipal de

San Luís (Tolima) para adoptar las medidas del acto objeto de estudio; respecto de los cuales, se evidencia se adoptaron unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Departamento del Tolima en virtud a la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud declarada por este departamento con ocasión del coronavirus COVID-19, las cuales se fundaron en las facultades ordinarias atribuidas al Gobernador según el artículo 305 de la Constitución Política, las Leyes 9 de 1979, 715 de 2001, 1523 de 2012, Ley 1751 de 2015, la Ley 1801 de 2016, especialmente en sus artículos 14 y 202 de esta última disposición, por lo que el origen de estas facultades no deviene en forma exclusiva de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino que las otorga directamente la Constitución y la ley.

En ese orden, en el caso bajo estudio, el Alcalde de San Luís hizo uso de sus facultades ordinarias como primera autoridad de policía que permiten a las autoridades territoriales implementar medidas ante situaciones de riesgo como la epidemia declarada del coronavirus COVID-19, tales como, la medida de restricción y circulación de motos con parrilleros, los automotores con más de un ocupante, y el pico y cédula para las compras y/o abastecimientos de los habitantes de ese municipio.

En conclusión, acogiendo el concepto del Ministerio Público el contenido del decreto bajo ninguna circunstancia permite considerar satisfecho el requisito de procedibilidad consistente en que las medidas objeto del control inmediato de legalidad constituyan un desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, haciendo improcedente este mecanismo excepcional, como en efecto se declarará.

No significa lo anterior que el Decreto No. 065 de abril de 2020 no pueda ser objeto de ningún medio de control – cuyo trámite necesariamente es distinto al que corresponde al control inmediato de legalidad -, sino únicamente no lo es del establecido en el artículo 136 del CPACA.

## 5. OTRAS CONSIDERACIONES PROCESALES

Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria que conllevó el cierre temporal de las instalaciones de la Rama Judicial y después la reactivación de actividades judiciales bajo la modalidad trabajo en casa, las actuaciones en el presente proceso se realizaron a través de medios electrónicos, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011<sup>9</sup>.

Así mismo, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y subsiguientes – *distancia social y aislamiento* -, 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 y siguientes – *uso de medios tecnológicos, trabajo en casa* -, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

---

<sup>9</sup> Artículo 186 CPACA: Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio. (...)"



## RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 065 del 8 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de San Luís (Tolima).

**SEGUNDO:** La presente decisión **NO HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA**, lo que significa que, contra el aludido acto administrativo de carácter general, procederán los medios de control ordinarios, conforme lo establece la Ley 1437 de 2011 y las demás disposiciones concordantes.

**TERCERO:** Por secretaría se deberá **COMUNICAR** la presente decisión a las partes, así como deberá publicarse en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

La presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos y se notifica a las partes a través de este medio.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados<sup>10</sup>,

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

---

<sup>10</sup> Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria generada por el COVID-19, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, en cumplimiento a las directrices del Gobierno Nacional y del Consejo Superior de la Judicatura establecidas – *distancia social* y *aislamiento, trabajo en casa, uso de medios electrónicos* -, para evitar la propagación de los efectos adversos de este virus.