



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

Ibagué, tres (03) de septiembre de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00214  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL VALLE DE SAN JUAN  
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 013 de 17 de marzo de 2020  
ASUNTO: Por medio del cual se declara la emergencia sanitaria preventiva y transitoria para la contención del Coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones.

### **OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 013 de 17 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Valle de San Juan (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 4 de mayo de 2020, fue recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 013 de 17 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Valle de San Juan (Tolima), *“Por medio del cual se declara la emergencia sanitaria preventiva y transitoria para la contención del Coronavirus COVID-19, se ordena el toque de queda y ley seca en el Municipio de Valle de San Juan Tolima y se dictan otras disposiciones.”*, 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. 013 de 17 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Valle de San Juan (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

**“DECRETO No. 013  
(17 DE MARZO DE 2020)**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA PREVENTIVA Y TRANSITORIA PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS COVID-19, SE ORDENA EL TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE VALLE DE SAN JUAN TOLIMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

*En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, artículo 368 del código penal, la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, el numeral 18 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, y*

#### **CONSIDERANDO**

*Que en el numeral 44.3.5 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, señala como competencia a cargo de los municipios: “Ejercer Vigilancia Control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros”.*

*Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Seguridad y Convivencia” otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades*

*económicas sociales, cívicas, políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras.*

*Que la Organización Mundial de la Salud (OMS) en alocución de apertura del Director General en la rueda de prensa sobre la COVID- 19 celebrada el 11 de marzo de 2020 declaro que la infección causada por el nuevo Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID- 19) puede considerarse una pandemia y animo a todos los países a tomar las medidas apropiadas para prepararse para ello.*

*Que el Ministerio de salud y protección social de Colombia, declaró la emergencia sanitaria a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

*Que la Organización Mundial de Salud, declaró como Emergencia de Salud Pública de importancia internacional el brote de Coronavirus COVID-19, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, viene implementando medidas preventivas a nivel nacional, para enfrentarlo en fases de prevención y contención, en aras de controlar la propagación de la enfermedad, por lo cual mediante Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, adopta medidas preventivas y sanitarias en el país.*

*Que, con base en dicha declaratoria, es preciso adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, complementarias a las dictadas mediante la Resolución 380 de 2020, así como disponer de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar la pandemia.*

*Que el Gobernador del Tolima; por medio de decreto No. 0292 de 16 de marzo de 2020, declaro la Emergencia sanitaria en salud en toda la jurisdicción del departamento del Tolima, con el objeto de adoptar medidas sanitarias para contener la propagación del virus SARS CoV 2, generador del Covid-19 y poder atender adecuadamente a la población que resulte afectada.*

*Que mediante decreto 0293 de 17 de marzo de 2020, el Gobernador del Tolima decreto declarar la situación de calamidad pública en el departamento del Tolima de conformidad lo dispuesto en el artículo 58 de la ley 1523 de 2012, por un periodo de seis (6) meses, contados a partir de la declaratoria misma.*

*Que el mismo Gobierno departamental emitió decreto No. 0294 de 17 de marzo de 2020, por el cual declara toque de queda en el departamento del Tolima en el horario comprendido entre las 08:00 pm y las 5:00 am, por lo que queda prohibida la circulación de personas en dicho horario, a partir del día diecisiete (17) de marzo de 2020.*

*Que el día 17 marzo de 2020, se reunió en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Valle de San Juan el COMITÉ DE GESTIÓN DE RIESGO MUNICIPAL, donde mediante acta No 03 se establecieron unas series de recomendaciones preventivas con el fin de contener el coronavirus COVID-19 en el Municipio de Valle de San Juan.*

*Que, aunque en el Municipio de Valle de San Juan, Tolima, no se han registrado casos positivos de coronavirus COVID-19, se hace necesario tomar medidas que limiten las posibilidades de contagio, en espacios sociales, así como desarrollar estrategias eficaces de comunicación a la población en torno a las medidas de protección que se deben adoptar y a la información con respecto al avance del virus.*

*Que, en mérito de lo expuesto,*

#### **DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO: DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA PREVENTIVA Y TRANSITORIA EN EL MUNICIPIO DE VALLE DE SAN JUAN TOLIMA:** Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio del municipio de Valle de San Juan Tolima, desde la promulgación del presente Decreto, por un periodo de tres (3) meses. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen al COVID-19 o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

**ARTICULO SEGUNDO:** El presente Decreto rige para todos los habitantes del territorio del Municipio de Valle de San Juan Tolima, establecimientos de comercio, supermercados, minimercados, expendios de carnes, centros educativos públicos y privados, empresas públicas y privadas, organizaciones de la fé, organizaciones cívicas, sociales, religiosas, entidades financieras, empresas de transporte intermunicipal y veredal, establecimientos de recreación, redes multiservicios, juegos de azar, giros y encomiendas, entre otras que operen en la jurisdicción.

**ARTICULO TERCERO.** Por medio del presente Decreto se busca adoptar las medidas sanitarias y acciones transitorias de contención en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID19 en el Municipio de Valle de San Juan - Tolima.

**ARTICULO CUARTO. MEDIDAS SANITARIAS.** Ordenase las siguientes acciones para la contención del coronavirus Covid-19 en el municipio de Valle de San Juan Tolima, en cabeza DE LOS

**PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD PÚBLICOS Y PRIVADOS DEL MUNICIPIO DE VALLE DE SAN JUAN TOLIMA.**

1. *Identificar casos de síntomas compatibles con coronavirus (COVID-19): Los signos y síntomas clínicos de esta enfermedad pueden ser leves a moderados y son semejantes a los de otras infecciones respiratorias agudas – IRA-, como fiebre, tos, secreciones nasales y malestar general. Algunos pacientes pueden presentar dificultad para respirar.*
2. *Notificación de eventos compatibles con Insuficiencia Respiratoria Aguda:*
3. *Notificar al SIVIGILA los casos de infecciones respiratorias agudas en las fichas epidemiológicas correspondientes.*
4. *Implementar medidas de bioseguridad: Implementar estrictas medidas de bioseguridad con énfasis en lavado de manos clínico y disponer de áreas de aislamiento para cuarentena de pacientes infectados por coronavirus.*
5. *Disponibilidad de insumos: Verificar y disponer en suficiente cantidad de insumos, medicamentos, mascarillas N95 y tapabocas para manejo de IRA.*
6. *Medidas de identificación del virus: Realizar la obtención y envío de muestras a laboratorios institucionales de acuerdo con el algoritmo de identificación publicado en el manual de procedimientos para la toma, conservación y envío de muestras del instituto nacional de salud.*
7. *Desarrollo de conocimientos: Realizar estrategias para el desarrollo de conocimientos del personal en manejo de pacientes con coronavirus (COVID-19).*
8. *Implementación de planes de contingencia IRA: Diseñar e implementar acciones de contingencia para la atención de pacientes con insuficiencia respiratorias agudas con énfasis en coronavirus.*
9. *Educación en los pacientes: En cada una de las atenciones médicas se requiere educación a los usuarios y visitantes sobre los síntomas compatibles con coronavirus y las medidas protectoras y de contención del virus.*
10. *Programar los servicios de consulta médica y odontológica: agendar las citas para consulta externa y odontológica de manera telefónica preguntando al usuario si presenta síntomas respiratorios evitar venir y reprogramar, agendar grupos de 20 personas diarias como máximo, con el objetivo de evitar aglomeraciones en el hospital Vito Fasael Gutiérrez Pedraza.*
11. *Restringir visitas a pacientes hospitalizados: Suspender las visitas de familiares a pacientes hospitalizados, el visitante deberá dejar un número de teléfono y personal de salud se dedique en un tiempo determinado llamar al familiar e informar la evolución del paciente internado.*
12. *Medidas de higiene al ingreso: debe ser obligatorio el uso de alcohol glicerinado al ingreso y salida del hospital para todo el personal asistencial y administrativo.*

**ARTICULO QUINTO: ORDÉNESE ACCIONES DE LAS EPS PRESTADORAS DEL SERVICIO EN EL MUNICIPIO DE VALLE DE SAN JUAN TOLIMA**

1. *Garantía de accesibilidad y red de prestadores de servicios de salud de la población afiliada: Garantizar la accesibilidad y atención en salud de los afiliados a los servicios de salud de baja, mediana y alta para sintomáticos respiratorios.*
2. *Ordenar a las EPS, facilitar la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales que este Ministerio ha dispuesto.*
3. *Implementación de planes de contingencias: Diseñar e implementar el plan de contingencia para respuesta a IRA con énfasis en coronavirus. Se deben realizar acciones educativas para el control más no de alarma a la comunidad.*

**ARTICULO SEXTO: ORDENAR EL TOQUE DE QUEDA**, para toda la población urbana y rural de la jurisdicción del municipio de Valle de San Juan, desde las 8:00 p.m a las 5:00 a.m.; Toque de queda permanente para población adultos mayores de 60 años, niños, niñas y adolescentes, por un periodo de tres (3) meses contados a partir de la promulgación del presente Decreto. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen al COVID-19 o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

**PARÁGRAFO:** Exceptúese de esta medida a las autoridades de policía y administrativas en el desempeño de las funciones propias de su labor; de igual forma a las empresas de servicios públicos que deban realizar labores propias de su actividad; además la ciudadanía que sea autorizada por la administración municipal, teniendo en cuenta la actividad económica que realice; y el ciudadano en general que deba desplazarse por situaciones médicas.

Hoja No. 06 Decreto No. 013 de 2020

**ARTICULO SÉPTIMO: ORDÉNESE EN TODO EL TERRITORIO DEL MUNICIPIO DE VALLE DE SAN JUAN LA DECLARATORIA DE LEY SECA:** La restricción inicia con la expedición del presente Decreto por un periodo de tres (3) meses. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen al COVID-19 o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

**ARTICULO OCTAVO: ORDENAR** como medidas administrativas para la contención del CORONAVIRUS (COVID-19) en el municipio de Valle de San Juan, las siguientes:

1. *Ordenar la Suspensión de todo tipo de reuniones, aglomeraciones, por actividades económicas, sociales, culturales, cívicas, deportivas, políticas, educativas, de entreteniéndose, entre otras, sean*

- estas públicas o privadas en el Municipio de Valle de San Juan. Se ordena la prohibición del uso de escenarios deportivos (cancha sintética, polideportivos, piscinas tanto públicas como privadas).*
- 2. La Iglesia Católica acatará a lo dispuesto por los Obispos del Tolima (Arquidiócesis de Ibagué, Diócesis del Espinal, Diócesis de Líbano-Honda) en su comunicado de fecha 17 de marzo de 2020, restringiendo sus celebraciones dentro del templo parroquial a puerta cerrada y con máximo 10 personas y las demás establecidas en el comunicado en mención.*
  - 3. Las organizaciones de fe, con asiento en el municipio de Valle de San Juan, restringirán sus congregaciones o cultos a puerta cerrada y con máximo 10 personas. Se prohíbe cualquier tipo de celebración en espacio público.*
  - 4. Se ordena a los organismos y entidades del sector público y privado, administradoras de riesgos laborales, servidores públicos, trabajadores del sector privado, trabajadores independientes y contratistas del sector público y privado el cumplimiento de la Circular Externa No. 018 del 10 de marzo de 2020, emitida por el Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, la cual imparte acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.*
  - 5. Restringir la atención al público de manera presencial en la administración municipal de Valle de San Juan.*
  - 6. Ordenar el cierre de establecimientos abiertos al público cuya actividad económica principal sea el expendio de bebidas embriagantes (bares, discotecas, tabernas, galleras, canchas de tejo, billares, estancos, club, entre otros), inclúyase además el cierre de balnearios, centros vacacionales con ubicación en área urbana y rural del municipio de Valle de San Juan.*
  - 7. Prohibir la venta y consumo de bebidas embriagantes en todo el territorio municipal.*
  - 8. Para la celebración de actividades religiosas durante la semana mayor o SEMANA SANTA, se atenderán las directrices del Gobierno Departamental y Nacional, incluidas las que establezcan los obispos del Tolima (Arquidiócesis de Ibagué, Diócesis de el Espinal, Diócesis del Líbano – Honda).*
  - 9. Instalar puestos de control al ingreso del municipio y de esta manera llevar un registro de caracterización de visitantes de otras regiones y atender con las medidas y protocolos establecidos las acciones necesarias en aras de contener el COVID-19.*
  - 10. Suspender la realización de todos los programas y actividades deportivas (campeonatos, escuelas de formación.), culturales, de atención en la biblioteca municipal, vive digital y en general. Frente al tema de atención en las actividades culturales se dispondrán las recomendaciones para los espacios culturales establecidas en la Circular No. 003 del 16 de marzo de 2020, emanado por el Ministerio de Cultura.*
  - 11. Suspensión de toda actividad de celebración o conmemoración de días denominados como especiales de tradicional celebración, a nivel, municipal, departamental, nacional o mundial (Día de Nuestro padre Jesús, Día de la Madre, Día del Niño, Día del Agua, Fiestas Municipales, fiestas de cumpleaños, fiestas de 15 años, matrimonios, entre otros). Adóptese las medidas que el ministerio eclesiástico disponga frente a los actos fúnebres y exhumaciones; siempre y cuando no vayan en contravía del presente acto administrativo.*
  - 12. Prohíbese el ingreso de vendedores ambulantes procedentes de otra jurisdicción al Municipio de Valle de San Juan, Tolima; y se le concede total competencia a la Policía Nacional para que retire del municipio esta población.*
  - 13. Ordenar a los propietarios y administraciones de los centros residenciales, hoteles, hostales, hospedajes, residencias, condominios la adopción de medidas reglamentadas en la Circular Externa No. 0000012 del 12 de marzo de 2020, emanado del Ministerio de Salud.*
  - 14. Ordénese a los propietarios de las fincas la notificación obligatoria de los recolectores de café, Maíz, entre otros, del estado actual de salud, es por tanto que se debe indagar a los trabajadores procedentes de otras regiones del país, si han tenido contacto con personas contagiadas y reportar de manera inmediata a la secretaria de salud municipal, esto con el objetivo de levantar censo y adelantar las acciones pertinentes.*
  - 15. Prohíbese la especulación de los precios de los productos de la canasta familiar y en general, del cual se ordena a la INSPECCIÓN DE POLICÍA Y COMANDO DE ESTACIÓN DE POLICÍA, realizar los controles respectivos al comercio.*
  - 16. Ordenar a las empresas que prestan el servicio de transporte público y privado en la jurisdicción del municipio, (VELOTAX, MOTOTAXISTAS) y a quienes lo operen, adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19, con limpieza y desinfección dos veces al día, evitar transportar personal que supere el 50% de su capacidad evitando aglomeraciones. Realizar controles con el fin de identificar personas con síntomas de gripa o resfriado a las cuales no se les podrá permitir el acceso al servicio de transporte público. Acogerse obligatoriamente a lo establecido en la circular conjunta del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Transporte No. 0000001 del 11 de marzo de 2020. Las empresas de transporte, deberán garantizar la toma de temperatura de cada uno de los usuarios, además de informar a las autoridades correspondientes sobre alguna anomalía que pueda computarse con el brote de COVID-19.*
  - 17. Ordenar a restaurantes, ventas de comida rápida, ventas ambulantes o similares el uso obligatorio de gorro, tapabocas, guantes, uso de utensilios desechables, extremar la limpieza y desinfección, y en general tomar medidas de salubridad, además establecer medidas para la no aglomeración de público, que dé estricto cumplimiento con las orientaciones dadas en el presente acto administrativo.*
  - 18. Ordenar a todos los establecimientos comerciales, distribución de víveres y abarrotes, supermercados, locales de venta de carnes, locales comerciales, entidades financieras, redes multiservicios, juegos de azar, giros y encomiendas llevar a cabo protocolos de prevención.*

19. Ordenar al Banco Agrario del Municipio de Valle de San Juan, adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19, con limpieza y desinfección dos veces al día de la zona de público y establecer un protocolo de atención al público evitando aglomeraciones superiores a cinco (5) personas dentro de las instalaciones, las cuales deberán conservar una distancia mínimo de dos metros entre ellos.
20. Ordenar a la empresa de servicios públicos SERVIVALLE y su representante legal tener disponibilidad de lunes a domingo, con el fin que la prestación del servicio sea de manera oportuna y eficiente en el Municipio de Valle de San Juan, adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19, con limpieza y desinfección dos veces al día de la zona de público y establecer un protocolo de atención al público evitando aglomeraciones superiores a cinco (5) personas dentro de las instalaciones, las cuales deberán conservar una distancia mínimo de dos metros entre ellos.

**ARTICULO NOVENO:** Medidas preventivas de aislamiento y cuarentena. Las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena adoptadas en la Resolución 380 de 2020, emanadas del Ministerio de Salud, serán aplicadas por un término de 14 días, para las personas que han tenido viajes y/o contacto con personas provenientes de los países con positivos de COVID-19 o con personas que hayan dado positivos de COVID-19.

**ARTICULO DECIMO:** Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptas mediante el presente acto administrativo, dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar.

**ARTICULO DECIMO PRIMERO: DIVULGACIÓN DEL PRESENTE DECRETO.** Comunicar a los habitantes del municipio de Valle de San Juan para que adopte las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus (COVID-19), a través de la publicación plataformas como página web de alcaldía municipal, redes sociales, emisoras, perifonos, establecimientos comerciales, establecimientos públicos y privados, empresas de transporte intermunicipal y veredal, establecimientos de recreación, empresas, organizaciones de la fe, presidentes de junta de acción comunal, organismos de control y demás entidades del municipio Valle de San Juan, en lugar visible.

**ARTICULO DECIMO SEGUNDO: MEDIDAS GENERALES QUE DEBEN SER ADOPTADAS POR LA CIUDADANÍA Y POR ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES:**

1. Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, gestantes, lactantes y niños, niñas y adolescentes, verificar su estado de salud diariamente, si presentan algún síntoma de alarma (gripa, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento) comunicarse a la línea telefónica dispuesta en el presente acto administrativo.
2. Atender los lineamientos entregados por el Gobierno Nacional, Ministerio de Educación, ICBF, frente al cese de actividades presenciales de clase y de atención a los niños y niñas en los CDI y otros programas operados por este.
3. Realizar acciones de Control Social Dengue en casa.
4. Cada dos (2) horas lavarse las manos con abundante jabón, alcohol o gel antiséptico.
5. Tomar agua (hidratarse). Taparse nariz y boca con el antebrazo (no con la mano) al estornudar o toser.
6. Evitar contacto directo, no saludar de beso o de mano, evitar dar abrazos.
7. Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables.
8. En caso de gripa y/o llegar de países y/o ciudades con casos confirmados de coronavirus usar tapabocas y quedarse en casa.
9. Acatar las medidas tomadas por el Gobierno Nacional frente a la contención del Coronavirus.
10. Informar a la secretaria de salud municipal, todo habitante que llegue de otros países o que tuviera contacto o personas procedentes de estos países con casos positivos.
11. Se debe intensificar las acciones de limpieza y desinfección con mayor énfasis en manijas de puertas, barandas y zonas inanimadas.
12. Tomar medidas especiales e higiénicas en los espacios o superficies de contagio, evitando aglomeraciones (compras de café, supermercados, entidades financieras).

**ARTICULO DECIMO TERCERO:** En caso de síntomas como dificultad para respirar, fiebre, tos, se dispone de la línea Municipal número 3118447347, la cual debe ser consultada antes de acudir al servicio de urgencias del Hospital Vito Fasael Gutiérrez de Valle de San Juan.

**PARÁGRAFO:** La administración municipal designa las siguientes líneas de atención para los usuarios con el objetivo de resolver temas exclusivamente relacionados con la Alcaldía Municipal de Valle de San Juan, Empresas de Servicios Públicos, Autoridades Policiales y Hospitalarias:

<b>LÍNEA DE ATENCIÓN</b>	<b>CONTACTO TELEFÓNICO</b>
Secretaría de Desarrollo Social - Salud	3106739457
Secretaría General y de Gobierno	3103063018
Secretaría de Planeación	3223760134
Secretaría de Hacienda	3103061555
Comisaría de Familia	3006560893
Inspección de Policía	3166798869

Enlace de Víctimas Conflicto Armado	3123428384
Programas Sociales (familias en acción, jóvenes en acción, adulto mayor)	3123428384 - 3203440380
Empresas de Servicios Públicos	3214481240
Gestión del Riesgo	3103063997
Estación de Policía	3215001128
Hospital Local Vito Fasael Gutiérrez	3227625771 – 3212166875 – 3212303846 3118447347

*ARTICULO DECIMO CUARTO: Vigencia. El presente decreto rige a partir de su fecha de publicación, por un periodo de tres (3) meses y/o hasta que por lineamiento del Gobierno Nacional se levanten las medidas previstas.*

*ARTICULO DECIMO QUINTO: El presente Decreto está sujeto a ajustes y modificaciones, de acuerdo a comunicados o Resoluciones del Orden Nacional.*

*Parágrafo. Estas medidas son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que demanda el Art. 368 del código penal, además de las establecidas en la ley 1801 de 2016, además del a que hubiere lugar.*

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Dado en el Municipio de Valle de San Juan, a los diecisiete (17) días del mes de marzo de 2020.*

**DIEGO MAURICIO GÓMEZ SUAREZ**  
*Alcalde Municipal (E)''*

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

Mediante auto del 7 de mayo 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 competencias de las autoridades públicas en materia de orden público, resaltando normas como los artículos 2, 209, 296 de la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994, la Ley 1523 de 2012, la Ley 715 de 2001, y finalmente las Leyes 1751 y 1753 de 2015.

De la misma manera, resaltó cuales eran las competencias de las autoridades públicas municipales en relación con la administración, la prestación del servicio a la comunidad y protección de las personas, indicando que según el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el Alcalde Municipal debe dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo, entre otras funciones. Igualmente, funciones del orden municipal en materia de tránsito y transporte contenidas en la Ley 769 de 2002.

Así mismo, indicó que durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología las autoridades territoriales deben desplegar sus competencias para contribuir a la superación de los eventos que dieron lugar a tal declaratoria, expidiendo para ello, actos administrativos de carácter general dirigidos a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos como desarrollo de los Decretos Legislativos que expida el Presidente de la República, sin embargo, aseguró el agente fiscal, que ello no significa, que las entidades territoriales declarado un Estado de Emergencia, solamente puedan desplegar sus competencias para asuntos relacionados con dicho estado, todo lo contrario, sus competencias y facultades ordinarias siguen vigentes.

De ahí que, asevera que el control inmediato de legalidad recae sobre aquellas medidas de carácter general que expiden las autoridades del nivel territorial, que tengan como fundamento los Decretos Legislativos que expida el Gobierno, considerando que el estudio de este medio de control es restrictivo y excepcional, delimitando claramente al estudio de aquellos actos generales dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los mencionados decretos legislativos.

Con base en esas apreciaciones jurídicas, concluyó que el medio de control inmediato de legalidad respecto al acto objeto de estudio, era improcedente, toda vez que dicho decreto fue expedido en virtud de las competencias atribuidas a los alcaldes municipales en la Constitución y las Leyes ordinarias, y no en desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República, específicamente competencias en materia de orden público, de salud y gestión del riesgo, ordinarias y extraordinarias de policía y ordinarias en relación con la dirección de la administración municipal y de autoridades y organismos de tránsito del alcalde y el municipio. Todas derivadas de las leyes: 136 de 1994, 715 de 2001, 769 de 2002, 1523 de 2012, 1751 y 1753 de 2015 y 1801 de 2016.

Explicó que efectivamente el acto objeto de estudio, fue expedido por el alcalde municipal de Valle de San Juan, es decir, por una autoridad administrativa territorial, así como también, se cumplió el requisito objetivo al ser un acto de carácter general, sin embargo, las medidas tomadas todas fueron en ejercicio de las competencias atribuidas a los alcaldes municipales, tanto en la constitución como en disposiciones de orden legal.

Advirtió también, que los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, modificado por el Decreto 536 del 11 de abril de 2020, y el 593 del 24 de abril de 2020, no son decretos legislativos que desarrollen el Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, toda vez que estas medidas de carácter general fueron expedidas en ejercicio de la función administrativa, por el Presidente de la República, pero en ejercicio de la autoridad de Policía, dentro del marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

## **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. 013 del 17 de marzo de 2020, expedido por el alcalde Municipal de Valle de San Juan (Tolima); en caso afirmativo, determinar si el acto administrativo se encuentra ajustado 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

---

<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)

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 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 013 de 17 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Valle de San Juan (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. 013 de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se determinaron medidas de protección dirigidas a una generalidad o a sujetos indeterminables del Municipio de Valle de San Juan (Tolima), por lo que determinó una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general, cumpliéndose así con este presupuesto.

---

<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

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

El Decreto No. 013 de 17 de marzo de 2020, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Valle de San Juan (Tolima), en su calidad de representante legal de ese municipio, y en ejercicio de sus competencias tanto constitucionales como legales, por lo que debe 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. 013 de 2020, las cuales fueron transcritas al inicio de la providencia.

De esa manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de estudio, se observa que tuvo como sustento que: *i)* la Organización Mundial de la Salud OMS, declaró que la infección causada por el nuevo Coronavirus SARS-COV-2 (COVID-19) era una pandemia y ánimo a todos los países a tomar las medidas apropiadas para prepararse para ello; *ii)* la Resolución No. 380 de 10 de marzo de 2020, adoptó medidas preventivas y sanitarias en el país; *iii)* 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; *iv)* el Decreto No. 292 de 16 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobernador del Tolima declaró la Emergencia Sanitaria en toda la jurisdicción del departamento del Tolima; *v)* el Decreto No. 293 del 17 de marzo de 2020, a través del cual el Gobernador del Tolima, decretó la calamidad pública en el Departamento del Tolima; *vi)* el Decreto 294 de 17 de marzo de 2020, en donde el Gobernador del Tolima declaró el toque de queda en el Departamento del Tolima entre las 8.00 pm a las 5.00 am a partir del 17 de marzo de 2020; *vii)* el 17 de marzo de 2020 se reunió el Comité de Gestión del Riesgo del Municipio de Valle de San Juan, en donde se dejaron establecidas una serie de recomendaciones preventivas con el fin de contener el coronavirus COVID-19.

Así mismo, se fundamentó en normas de carácter constitucional y legal como el *i)* 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; *ii)* artículo 44 y 45 de la Ley 715 de 2011, en donde se establece el deber que le corresponde a los Municipios de “dirigir y coordinar el sector de salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción; *iii)* la Ley 1801 de 2016<sup>7</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; *iv)* numeral 18 del artículo 38 de la Ley 1421 de 1993, a través del cual se dispuso que los alcaldes podían dictar los actos y tomar las medidas que autoricen la ley y los acuerdos municipales en los casos de emergencia e informar al Concejo sobre su contenido y alcances

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 013 de 2020, en cumplimiento de las facultades ordinarias conferidas en la constitución y

---

<sup>7</sup> Artículos 14 y 202

la ley y no como consecuencia de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción, conclusión que se refuerza al observar que dentro de las consideraciones ni siquiera se hizo alusión al Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, debido a que el acto objeto de estudio coincide con la fecha de la declaratoria del estado de excepción, lo que significa sin duda alguna, que las medidas adoptadas no se derivan de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino que las otorga directamente la Constitución y la ley, y precisamente pueden emplearse en medio de situaciones como las que se están viviendo, máxime cuando claramente se identificó que estas medidas fueron consecuencia de la declaratoria efectuada por el Ministerio de Salud y Protección Social de la emergencia sanitaria a través de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020.

De ahí que, en el caso bajo estudio, el Alcalde de Valle de San Juan hizo uso de sus facultades ordinarias que permiten a las autoridades territoriales implementar medidas ante situaciones de riesgo como la epidemia declarada del coronavirus COVID-19, tales como, las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la protección, mitigación y control de los efectos de la epidemia; entre ellas, declarar la emergencia sanitaria en todo el municipio; adoptar medidas sanitarias de responsabilidad de las entidades prestadoras del servicio de salud; toque de queda; ley seca; prohibición de reuniones, aglomeraciones por actividades económicas, sociales, culturales, cívicas, deportivas, políticas, educativas, de entrenamiento, entre otras, ya sean públicas o privadas; restricción de la atención al público en la administración municipal de Valle de San Juan; cierre de establecimientos abiertos al público cuya actividad principal sea el expendio de bebidas embriagantes, discotecas, estancos, entre otras; prohibir la venta de bebidas embriagantes; ordenar a las empresas de transporte público y privado adoptar medidas higiénicas y demás necesarias para evitar el contagio; instalación de puesto de control al ingreso del municipio para llevar un registro y caracterización de visitantes foráneos; suspensión de actividades deportivas, todo tipo de actividad de celebración o conmemoración de tradición a nivel municipal; prohibición que ingreso de vendedores ambulantes de otras jurisdicciones; prohibición de la especulación de precios de la canasta familiar y en general; medidas de autocuidado (tapabocas, lavado de manos, tomar agua, entre otras); determinación de la líneas de atención municipal en caso de síntomas.

Medidas que efectivamente ostentan los Gobernadores y Alcaldes, 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.*

*(..)"*

De acuerdo con ese razonamiento, puede concluirse lo mismo de los Decretos Nos. 292 del 16 de marzo de 2020, 293 y 294 del 17 de marzo de 2020, expedidos por el Gobernador del Tolima, en los que también se fundamenta el Alcalde Municipal de Valle de San Juan (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 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. 013 del 17 de marzo 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 posterior 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>8</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 siguientes – *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 subsiguientes – *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,

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el control inmediato de legalidad frente al Decreto 013 del 17 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Valle de San Juan (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>9</sup>,

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

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

---

<sup>8</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. (...)"

<sup>9</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.

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

Aclara Voto

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*

**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, tres (3) de septiembre de dos mil veinte.

**RADICACIÓN:** CA-00214  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION  
**AUTORIDAD:** ALCALDE MUNICIPAL DE VALLE DE SAN JUAN, TOLIMA  
**REFERENCIA:** DECRETO N°. 013 DEL 17 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA PREVENTIVA Y TRANSITORIA PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."  
**MAGISTRADO PONENTE:** LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

### **Explicación para presentar Aclaración de voto respecto del proyecto de sentencia y no insistir en declarar la nulidad de lo actuado.**

El suscrito Magistrado ha sostenido la tesis de que el Juez Especializado de lo Contencioso Administrativo debe adoptar, en Auto de ponente, la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125<sup>10</sup> y 243<sup>11</sup> del C. de P.A. y de lo C.A.

---

<sup>10</sup> "DECISIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

**ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS.** *Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica."*

<sup>11</sup> [2] "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.*

En efecto, luego de verificar que el trámite dado al Decreto 013 del 17 de marzo de 2020, por los vericuetos del artículo 185 Ib. resultaba inapropiado procedimiento para auscultarlo por el medio de **Control Inmediato de Legalidad**, lo jurídicamente atendible era reconocer la **falta de competencia** para ello, por ostensible violación de las formas propias del juicio.

En este asunto, sin embargo, la advertencia del ponente no se verificó con el auto de asunción de competencia y admisión del trámite, sino al momento de proyectar el fallo.

Esta vez, por efectos prácticos, asumo la posición de la mayoría; en razón a ello, anuncié desde la Sentencia del CA-00001, M.P. LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de San Antonio, Acto Administrativo: Decreto No. 041 de 17 de marzo de 2020, Asunto: *“Por el cual se dictan medidas de protección frente al CORONAVIRUS COVID-19 y se dictan otras disposiciones”* que en lo sucesivo, **a.** aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, **b.** elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

El Tribunal Administrativo del Tolima ha propuesto que los Decretos territoriales expedidos con arreglo a Decretos ordinarios nacionales se tramiten por el medio de Control Inmediato de Legalidad si fueron expedidos en la época del *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”*, por lo tanto, **i.** se estudia el fondo del asunto con la expedición de sentencia -Magistrado José Aleth Ruíz Castro-; en otros casos, **ii.** y con la aversión a *“inhibirse”* para decidir de fondo las demandas contra normas que no estuvieron fundamentadas en tales Decretos legislativos, **a.** ha preferido adoptar la solución, también, vía sentencia, de declarar improcedente el control inmediato de legalidad -Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez y Luís Eduardo Collazos Olaya- frente al acto administrativo no expedido en desarrollo de Decretos legislativos, y en otras veces, **b.** declarar probada de oficio la excepción de mérito denominada *“improcedencia del medio de control inmediato de legalidad”* en relación con el acto administrativo -Magistrado Ángel Ignacio Álvarez Silva-, y como consecuencia de ello, abstenerse de pronunciarse a través del medio de control excepcional respecto de la legalidad del aludido acto general.

Sin embargo, los Honorables Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, Luís Eduardo Collazos Olaya, José Aleth Ruíz Castro y Ángel Ignacio Álvarez Silva coinciden en la admonición de que la decisión no hace tránsito a cosa juzgada, significando que contra el aludido acto administrativo general estudiando en sendos casos, procederán los medios de control ordinarios pertinentes, conforme lo dispuesto en los **artículos 135, 137 y 138** de la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes.

De hecho, sobre la improcedencia de avocar el llamado **Control Inmediato de Legalidad**, casi todos los Consejeros han dicho; palabras, palabras menos: *“12. Como se observa, mientras que el artículo 136 hace referencia a las medidas de carácter general en el primer inciso, en el segundo de ellos el propio legislador introdujo el concepto de acto administrativo para fijar que, dentro del universo de actos de la administración expedidos en desarrollo y durante de los estados de excepción, tienen control inmediato de legalidad aquellos de carácter general que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, en tanto*

---

*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.”.*

son verdaderos actos administrativos. **13.** Así pues, para que proceda el control inmediato de legalidad el acto de la administración debe reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos: **i)** debe tratarse de un acto administrativo, expedido en ejercicio de funciones administrativas; y **ii)** debe desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de este. **14.** Contrario sensu, si el acto remitido por la autoridad no cumple una o varias de las condiciones señaladas anteriormente, el control inmediato de legalidad se torna improcedente y, en consecuencia, el juez debe abstenerse de avocar el conocimiento para tramitar el asunto..." - Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 27, Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE; Auto interlocutorio del 15 de abril de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-00981-00, Entidad: Fiscalía General de la Nación, Objeto de control: Circular 005 del 16 de marzo de 2020, Auto que resuelve NO avocar el conocimiento-

Y como parece que la cosa no se ha entendido, en éstas horas volvió a decir nuestro Órgano de Cierre[3]: **1.** el Consejo de Estado definió que el Decreto 457 del 2020, que ordenó el aislamiento obligatorio preventivo, no está sujeto a control inmediato de legalidad, **2.** en la providencia que resolvió el asunto, la corporación explicó que el Gobierno tomó la medida sanitaria en uso de sus facultades ordinarias y no como desarrollo de decretos legislativos expedidos con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica, **3.** El pronunciamiento destacó que como los jueces solo pueden ejercer las competencias que les otorga la ley, el alto tribunal no tiene la facultad de asumir el control automático del decreto, **4.** Pero también resaltó que frente a la medida de aislamiento obligatorio preventivo procede el medio de control de nulidad y que cualquier persona puede acudir a ese mecanismo para controvertir la legalidad de esa disposición, **5.** solo el legislador, si así lo estima conveniente, por ejemplo en una reforma al C. de P.A. y de lo C.A., podría atribuir a la jurisdicción una nueva modalidad de control automático respecto de los actos administrativos de carácter general dictados durante un estado de emergencia sanitaria, **6.** el auto, con ponencia del magistrado Guillermo Sánchez Luque, advirtió que desde el pasado 7 de mayo se levantó la suspensión de términos para los procesos de nulidad y que la persona que eventualmente demande la nulidad del decreto puede pedir medidas cautelares contra ese acto administrativo, **7.** vale recordar que el artículo 137 del C. de P.A. y de lo C.A. dispone que el medio de control de nulidad está establecido para la defensa objetiva del ordenamiento, resaltando **8.** "A través de esta acción cualquier persona puede solicitar por sí, o por medio de representante, que se anule un acto administrativo, si infringe las normas en que debía fundarse. También procede cuando el acto lo haya expedido un funcionario u organismo incompetente, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió".

En el mismo sentido:

- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 3, Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ; Auto interlocutorio del 16 de abril de 2020, Control inmediato de legalidad, Radicación: 11001031500020200110200, Acto: Circular Externa CIR2020-21DMI-1000 del 16 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio del Interior, Asunto: No avoca conocimiento.

- Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ,

- Expediente 11001-03-15-000-2020-00955-00, M.P. MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ,

- Expediente 1100103150002020095000, M.P. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO,

- Expediente 11001031500020200103700, M.P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Entonces, cuando se ha seguido un proceso con alguna irregularidad, sin embargo, el **artículo 132 del C.G. del P.**, al definir el Control de legalidad, precisa que, *“Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, ...”*; **por lo tanto, el Magistrado ponente debe adoptar la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125 y 243 del C. de P.A. y de lo C.A. y no proyectar sentencia.**

En un Estado Social y Democrático de Derecho, los asuntos competenciales resultan ser la base de la función pública; por ello considero que los jueces no estamos sino para resolver auténticos problemas jurídicos, lo que, desde luego, implica cierta actualidad o vigencia del problema, máxime tratándose de las llamadas acciones públicas, como los medios de control de i. Nulidad o de ii. Nulidad por inconstitucionalidad, y obviamente, el iii. Control Inmediato de Legalidad, de los que se desprende un control a partir del universo del ordenamiento, aunque evidentemente, la proposición del concepto de violación y de las normas violadas, guíen la función judicial en los dos primeros, y la racionalidad, del tercero.

Si tenemos aceptado que el presupuesto procesal de competencia es el inicio de la estructura de la sentencia, no se ve la razón por la cual deba dictarse sentencia en esta causa; máxime que la declaratoria de nulidad de lo actuado por rituarse pretermitiendo íntegramente la instancia es el camino jurídicamente posible en el escenario.

Como la incompetencia funcional es una causal de nulidad insubsanable -artículo 144 inciso final- en el auto que declare la nulidad, deberá indicar cuál es la actuación afectada por ésta y **si debe renovarse.**

Esta vez, por efectos prácticos, la ponencia se elaboró con fundamento en la posición de la mayoría.

Atentamente,

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
**Magistrado<sup>12</sup>**

**Fecha ut supra.**

---

<sup>12</sup> **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.