



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

Ibagué, treinta (30) de calendario de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00249  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE PURIFICACIÓN  
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 88 de 1 de abril de 2020.  
DECRETO No. 101 de 14 de abril de 2020.  
ASUNTO: Por medio del cual se modifica el Decreto No. 80 de 2020, y, se adiciona el Decreto No. 0-00088 de fecha 1 abril de 2020, respectivamente.

### OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad de los Decretos Nos. 0-00088 de 1 de abril y 0-00101 de 14 de abril de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Purificación (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 11 de mayo de 2020, fue recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 0-00101 de 14 de abril de 2020, *“Por medio del cual se adiciona el Decreto No. 0-00088 de fecha 01 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones”*; a fin de ejercer sobre los mismos 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, sin embargo, se observó que el objetivo del aludido acto administrativo era adicionar el Decreto No. 0-00088 del 1 de abril del 2020, expedido por el mismo Burgomaestre, no obstante, ese acto no había sido remitido por esa entidad territorial para ser objeto de análisis conforme el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por ello, a través de providencia del 18 de mayo de 2020, se requirió a la entidad territorial para que se enviara el Decreto No. 0-00088 del 1 de abril del 2020, *“Por medio del cual se modifica el Decreto No. 0-00080 de fecha 25 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones”*, para ser estudiado también por parte de este Tribunal.

Luego, la entidad territorial dio cumplimiento a lo solicitado a través de correo electrónico del 20 de mayo de 2020 suscrito por la Dra. Angélica Alexandra Osorio Solano, Jefe Oficina Asesora Jurídica y de Contratación, razón por la cual ésta Corporación asumió de oficio también el conocimiento del Decreto No. 0-00088 del 1 de abril del 2020, por ser el control de legalidad precisamente el medio jurídico encargado del estudio de los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción.

#### 1. ACTOS OBJETO DE ESTUDIO

El primer acto objeto de estudio es el **Decreto No. 0-00088 de 1 abril de 2020**, expedido por el Alcalde Municipal de Purificación (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

*“DECRETO No. 0-00088  
(01 de Abril de 2020)*

*“Por medio del cual se modifica el Decreto No. 0-00080 de fecha 25 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones”*

*EL ALCALDE DE PURIFICACIÓN - TOLIMA, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, Ley 1801 de 2016, y*

CONSIDERANDO:

*Que la Constitución Política de Colombia en su artículo 2 señala que "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."*

*Que la Constitución Política señala en su artículo 49 "...Que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley".*

*Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones..."*

*Que el Artículo 315 de nuestra carta magna señala, Son atribuciones del alcalde: "...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...3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.*

*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 de la Constitución 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, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.*

*Que mediante el Decreto No. 417 de fecha 17 de marzo de 2020, se declaró el estado de Emergencia Económico, social y ecológico.*

*Que el 18 de marzo el Ministerio del Interior, expidió el Decreto No. 420, por medio el cual se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.*

*Que el Decreto No. 0-00075 de fecha 22 de marzo de 2020, "Por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto No. 0-00074 de 20 de marzo del 2020 y se dictan otras disposiciones".*

*Que el Decreto 457 el Ministerio del Interior de fecha 22 de marzo de 2020, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generando por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.*

*Que mediante el Decreto No. 0-00077 de fecha 23 de marzo de 2020, se adoptó el Decreto No. 457 de fecha 22 de marzo de 2020 emitido por el Ministerio del interior.*

*Que mediante de Decreto No. 0-00080 de 25 de marzo de 2020, se modificó el decreto 000075 de fecha 22 de marzo del 2020 y se dictaron otras disposiciones.*

*Decreto No. 0-00082 de fecha 26 de marzo de 2020, se adiciona al Decreto No. 0-00080 de fecha 25 de marzo de 2020.*

*Que el día de hoy (01 de abril de 2020), se reunió el Consejo de Seguridad y el Consejo Municipal de Gestión del riesgo, en los cuales se determinó que el personal que está realizando el apoyo en el puntos de control mencionados en el Decreto No. 0-00075 de fecha 22 de marzo en su artículo CUARTO, Parágrafo dos, es necesario contar con el apoyo de la guardia indígena de cada uno de los cabildos con los que contamos en el municipio, para lo cual por unanimidad determinaron que se extendería la solicitud de apoyo y en caso afirmativo se realizaría la modificación de los actos administrativos pertinentes.*

*Que además de los asuntos tratados en el acápite anterior en los Consejos respectivos, también se ve en la necesidad de reglar la compra de alimentos con horario de lunes a viernes, en el mismo sentido restringir la venta de licor teniendo en cuenta que en el área rural de la municipalidad se ha detectado que por el expendio de bebidas embriagantes los habitantes están pasando por alto el toque de queda y el respectivo confinamiento para así evitar posibles contagios del virus COVI-19. Las decisiones aquí tomadas son en razón de contar con antecedentes de judicialización en el municipio.*

*Que en virtud de lo expuesto,*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** MODIFICAR el artículo PRIMERO del Decreto 0-00080 de fecha 25 de marzo de 2020, el cual quedará de la siguiente forma: "La compra de alimentos se realizará de acuerdo con el último número de la cedula de ciudadanía, quedando de la siguiente manera:

**LUNES:** Cédulas 0 y 1 en el horario comprendido de 6:00 a.m a 12:00 m.  
Cédulas 2 y 3 en el horario comprendido de 12:00 m a 6:00 p.m.

**MARTES:** Cédulas 4 y 5 en el horario comprendido de 6:00 a.m a 12:00 m.  
Cédulas 6 y 7 en el horario comprendido de 12:00 m a 6:00 p.m.

**MIÉRCOLES:** Cédulas 8 y 9 en el horario comprendido de 6:00 a.m a 12:00 m.  
Cédulas 0 y 1 en el horario comprendido de 12:00 m a 6:00 p.m.

**JUEVES:** Cédulas 2 y 3 en el horario comprendido de 6:00 a.m a 12:00 m.  
Cédulas 4 y 5 en el horario comprendido de 12:00 m a 6:00 p.m.

**VIERNES:** Cédulas 6 y 7 en el horario comprendido de 6:00 a.m a 12:00 m.  
Cédulas 8 y 9 en el horario comprendido de 12:00 m a 6:00 p.m.

**SÁBADO:** Cédulas 0, 1,2 ,3 y 4 en el horario comprendido de 6:00 a.m a 12:00 m.  
Cédulas 5, 6, 7 ,8 y 9 en el horario comprendido de 12:00 m a 6:00 p.m.

**DOMINGO:** Cédulas 5, 6, 7 ,8 y 9 en el horario comprendido de 6:00 a.m a 12:00 m.  
Cédulas 0, 1,2 ,3 y 4 en el horario comprendido de 12:00 m a 6:00 p.m.

**PARÁGRAFO 1.** Se debe presentar el documento de identidad en el establecimiento de comercio en donde se efectuarán las compras; esta medida se tomará para controlar el abastecimiento de productos en las familias y evitar las aglomeraciones.

**PARÁGRAFO 2.** La medida señalada en este artículo, no se aplicará para compras con entregas a domicilio.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Se prohíbe el expendio de bebidas embriagantes en el municipio de Purificación tanto en el área urbana como rural.

**ARTÍCULO TERCERO:** Los puntos de control que se establecieron para el ingreso del municipio con el fin de evitar la propagación del virus COVID-19, estarán a cargo de las autoridades de Policía, Ejército, Cuerpos de Socorro (Defensa Civil, Cruz Roja y Bomberos voluntarios), Guardia Indígena de los cabildos de la municipalidad, Secretaria de Salud y demás dependencias de la administración municipal que presten apoyo logístico.

**ARTÍCULO CUARTO:** Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes del municipio de Purificación. Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en los artículos 222 y 223 de la

Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa) sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de Violación de Medidas Sanitarias contemplado en el artículo 368 de la ley 599 de 2000.

**ARTÍCULO QUINTO:** Las medidas del presente acto, serán coordinadas con la Policía Nacional con el fin de la aplicación de las medidas.

**ARTÍCULO SEXTO:** Mantener inalterable las demás disposiciones que no sean contrarias.

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** Comunicar el presente acto administrativo al Ministerio del Interior para lo de su competencia.

**ARTÍCULO OCTAVO:** La aplicación del artículo SEGUNDO queda sujeto a la aprobación del Ministerio del Interior.

**ARTÍCULO NOVENO:** El presente acto rige a partir de su expedición.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Purificación a los Primero (01) días del mes de abril del 2020

CRISTHIAN ANDRÉS BARRAGÁN CORRECHA  
Alcalde Municipal"

---

El segundo acto que debe analizar la Sala Plena es el **Decreto No. 0-00101 de 14 de abril de 2020**, el cual dispone:

"DECRETO No. 0-00101  
(14 de abril de 2020)

"Por medio del cual se adiciona el Decreto No. 0-00088 de fecha 01 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones"

EL ALCALDE DE PURIFICACIÓN - TOLIMA, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3 0 del artículo 315 de la Constitución Política, Ley 1801 de 2016, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 457 de 2020 de marzo de 2020 se ordenó: (i) 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, (ii) la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, hasta el 12 de abril de 2020, (iii) la suspensión de transporte doméstico por vía aérea hasta el 13 de abril de 2020, salvo por emergencia humanitaria; transporte de carga y mercancía; y caso fortuito o fuerza mayor.

Que mediante el Decreto No. 0-00077 de fecha 23 de marzo de 2020, la Alcaldía Municipal adopto el Decreto No. 457 de fecha 22 de marzo de 2020 emitido por el Ministerio del interior.

Que en el mismo Decreto 457 de 2020, en su artículo 3, se señalaron 34 actividades cuyo desarrollo se debería permitir en medio de la medida de aislamiento, con el fin de garantizar los derechos a la vida y la salud en conexidad con la vida y la supervivencia.

Que mediante el Decreto No. 0-00088 de fecha 01 de abril del 2020, se modificó el decreto No. 0-00080 de fecha 25 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones, que en dicho acto administrativo en su artículo PRIMERO se dispuso medida de pico y cedula para la compra de alimentos de acuerdo al último número de la cedula de ciudadanía.

Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tengan un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud -OMS-.

Que en igual sentido manifestó el Ministerio de Salud y Protección Social, en citado memorando 202022000077553 del 7 de marzo de 2020: "en razón de controlar la trasmisión, los beneficios (sic) extender la cuarentena en el país se reflejarían en la disminución de la velocidad de duplicación de los casos, así como, en el mayor tiempo de preparación de respuestas hospitalaria evitando la sobrecarga al sistema, garantizando una atención con calidad y oportunidad, así como disminuir la severidad de los síntomas de la enfermedad en las personas y la protección del personal sanitario".

Que por las consideraciones anteriores y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, con el ánimo de evitar la propagación del coronavirus COVID-19, ordenaron un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de Colombia, de acuerdo con las instrucciones de la Presidencia de la Republica y el Ministerio del Interior.

Que, en razón de lo anterior, se expidió el Decreto Nacional No.531 del 08 de abril de 2020, por 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, señalando en su artículo Primero el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del CORONAVIRUS COVID-1 limitando totalmente la circulación de personas y vehículos en todo el territorio nacional, con las excepciones previstas en el Artículo Tercero del Decreto en mención.

Que el artículo tercero del Decreto No. 531 de 2020, señala las garantías para la medida de aislamiento obligatorio, permitiendo el derecho de circulación de las personas en los casos o actividades que se enmarca en las 35 excepciones y el parágrafo quinto reza "que las excepciones contempladas en los 12 y 23, podrán ser desarrolladas, mientras dura la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y las 8:00 p.m."

Que mediante el Decreto 0-00096 de fecha 11 de abril de 2020, se adoptó el Decreto No. 531 de fecha 08 de abril de 2020 emitido por el Ministerio del Interior y se dictaron otras disposiciones.

Que el Decreto No. 0-00098 de fecha 12 de abril de 2020, modifico el Decreto No. 000096 de fecha 11 de abril de 2020, en el sentido de eliminar la adopción del parágrafo 5 del artículo 3 del Decreto 531 del 8 de abril del 2020.

Que, en virtud de lo expuesto,

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** ADICIONAR el ARTICULO PRIMERO del Decreto No. 0-00088 de fecha 01 de abril de 2020, en el sentido que la medida de pico y cedula se extienda para otras actividades, quedando de la siguiente manera:

"La medida de pico y cedula aplicara para las siguientes actividades:

- a) Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
- b) Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago.

El pico y cedula de las actividades mencionadas anteriormente quedara de la siguiente manera:

**LUNES:** Cedulas 0 y 1 en el horario comprendido de 6:00 a.m a 12m.  
Cedulas 2 y 3 en el horario comprendido de 12:00 m a 6:00 p.m.

**MARTES:** Cedulas 4 y 5 en el horario comprendido de 6:00 a.m a 12m.  
Cedulas 6 y 7 en el horario comprendido de 12:00 m a 6:00 p.m.

**MIÉRCOLES:** Cedulas 8 y 9 en el horario comprendido de 6:00 a.m a 12m.  
Cedulas 0 y 1 en el horario comprendido de 12:00 m a 6:00 p.m.

**JUEVES:** Cedulas 2 y 3 en el horario comprendido de 6:00 a.m a 12m.  
Cedulas 4 y 5 en el horario comprendido de 12:00 m a 6:00 p.m.

**VIERNES:** Cedulas 6 y 7 en el horario comprendido de 6:00 a.m a 12m.  
Cedulas 8 y 9 en el horario comprendido de 12:00 m a 6:00 p.m.

**SÁBADO:** Cedulas 0, 1, 2, 3 y 4 en el horario comprendido de 6:00 a.m a 12m.  
Cedulas 5,6,7,8 y 9 en el horario comprendido de 12:00 m a 6:00 p.m.

**DOMINGO:** Cedulas 5,6,7,8 y 9 en el horario comprendido de 6:00 a.m a 12m.  
Cedulas 0, 1, 2, 3 y 4 en el horario comprendido de 12:00 m a 6:00 p.m.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Se debe presentar el documento de identidad en los establecimientos y/o entidades en donde se efectuarán los servicios señalados en el presente artículo.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** La medida señalada en el presente artículo, no se aplicará para las compras realizadas a domicilio.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes del municipio de Purificación. Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa) sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de Violación de Medidas Sanitarias contemplado en el artículo 368 de la ley 599 de 2000.

**ARTÍCULO TERCERO:** La aplicación de las medidas adoptadas en el presente acto, serán coordinadas con la Policía Nacional.

**ARTÍCULO CUARTO:** Mantener inalterable las demás disposiciones enunciadas en el Decreto No. 0-00088 de fecha 01 de abril de 2020 que no sean contrarias a este acto administrativo.

**ARTÍCULO QUINTO:** Comunicar el presente acto al Ministerio del Interior para lo de su competencia.

**ARTÍCULO SEXTA:** El presente acto rige a partir de su expedición.

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Purificación a los Catorce (14) días del mes de abril de 2020.

**CRISTHIAN ANDRÉS BARRAGÁN CORRECHA**  
Alcalde Municipal"

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

Mediante auto del 21 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 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 el Decreto 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, 420, y 457 de 2020.

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 Purificación, tomando como fundamentos normativos disposiciones relacionadas con facultades de policía administrativa ordinarias, resaltando las contenidas en las Leyes 1801 de 2016, lo que a juicio del Ministerio Público no se trata de funciones jurisdiccionales o legislativas, y por tanto, se justa 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, 457 de marzo de 2020 y el 531 de abril de 2020 se expidieron como fundamento de facultades ordinarias propias de la función de policía.

De ahí que, resaltó que recientemente el Consejo de Estado, consideró que el Decreto 457 de 2020 – el cual tiene similar objeto y fundamento normativos al Decreto 431 de 2020 – no es susceptible de control inmediato de legalidad y que su control, aunque corresponde a la jurisdicción contenciosa este debe realizar por el de simple nulidad.

Luego, señaló 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 los decretos 457 y 531 de 2020 no tiene el carácter de legislativos, 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.

Bajo esa interpretación, concluyó el Ministerio Público que el control de legalidad no sería el mecanismo judicial diseñado para afrontar el estudio de legalidad de los actos expedidos por el Municipio, porque no surgen en desarrollo de un decreto legislativo, presupuesto esencial establecido por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por el contrario, resalta que se evidencia que la norma remitida se fundamenta en facultades ordinarias de policía frente a un situación preexistente (estado de emergencia sanitaria) a la declaratoria del estado de excepción.

Adicional a ello, señala que bien es cierto el Decreto 531 de 2020 adoptó medidas en materia de orden público, es decir, relacionadas directamente con facultades de policía administrativa como las adoptadas en la norma estudiada, aquel no solo no tiene el carácter forma de decreto legislativo, sino que se reitera, se fundamentan en potestades ligadas estrechamente al concepto de orden público, por tanto, puede ser materializadas ordinariamente en nuestro ordenamiento jurídico a través de múltiples herramientas, entre ellas, las previstas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, de lo cual asegura que se concluye que su utilización no es exclusiva ni característica distintiva de los estado de excepción, aunque en ellos puedan ser utilizadas por medio de decretos legislativos, con el fin de conjurar la crisis que dio origen, aspecto que afirma el Ministerio Público no fue la conducta adoptada por el Gobierno Nacional en el decreto mencionado ni en los expedidos en el mismo sentido, verbigracia, el 418, 420 o el 457.

## **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 de los Decretos Nos. 0-00088 del 1 de abril y el 0-00101 del 14 de abril de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Purificación (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 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.*”**

---

<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 calendarada 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)

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 los Decretos Nos. 0-00088 del 1 de abril y 0-00101 del 14 de abril de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Purificación (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 de los Decretos Nos. 0-00088 y 0-00101 del abril de 2020, las cuales fueron trascritas en su literalidad, muestran que con la expedición de estos actos, se ordenó la medida de pico y cédula para abastecimiento o compra de alimentos, la prohibición de expendio de bebidas embriagantes, y posteriormente, se adicionó que dicha medidas de pico y cédula, era aplicable tanto para adquisición de bienes de primera necesidad, bebidas, aseo, limpieza y mercancías como para el desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago; disposiciones normativas que están dirigidas a una generalidad o a sujetos indeterminables del Municipio de Purificación (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.**

Los Decretos Nos. 0-00088 y 0-00101 de abril de 2020, fueron proferidos por el Alcalde del Municipio de Purificación (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.

---

<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

#### **4.1.3. 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 de cada uno de los Decretos Nos. 0-00088 y 0-00101 de abril 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. 0-00088 del 1 de abril de 2020**, se observa que tuvo como sustento: *i)* el Decreto No. 417 de fecha 17 de marzo de 2020 a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico en todo el territorio nacional; *ii)* el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020, por medio del cual se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria; *iii)* el Decreto No. 0-00075 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Purificación, por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto No. 0-00074 del 20 de marzo y se dictan otras disposiciones; *iv)* el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, en donde se impartieron medidas e instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y el mantenimiento del orden público, determinando el aislamiento preventivo obligatorio entre el 25 de marzo al 13 de abril de 2020; *v)* el Decreto No. 0-00077 del 23 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptó el Decreto 457 de 2020, expedido por el Municipio de Purificación; *vi)* el Decreto No. 0-00080 del 25 de marzo de 2020, a través del cual se modificó el Decreto No. 0-00075 del 22 de marzo de 2020, proferidos por el mismo burgomaestre; *vii)* el Decreto No. 0-00082 de 26 de marzo de 2020, a través del cual se adiciona el Decreto No. 0-00080 de 25 marzo de 2020; *viii)* la reunión del Consejo de Seguridad y el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, celebrada el 1 de abril de 2020, en los cuales se determinó que el personal que está realizando el apoyo a los puntos de control del Decreto No. 0-00075, deberá contar con el apoyo de la guardia indígena, así como también se recomendó reglar la compra de alimentos, restricción de la venta de licor.

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)* artículos 44 y 45 de la Constitución Política en los cuales se establece que son aquellos 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; *iii)* artículo 46 superior, a través del cual se 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; *iv)* artículo 49 y 95 ibídem, salud y el saneamiento básico como servicios públicos que deben ser garantizados a todas las personas; *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 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.

De acuerdo a estos fundamentos constitucionales y legales, en el Decreto No. 0-00088 de 1 de abril de 2020, el Alcalde Municipal de Purificación dispuso las siguientes medidas más significativas: 1) modificó el artículo primero del Decreto No.

---

<sup>7</sup> Artículos 14 y 202

0-00080 a través del cual se fijó la medida de pico y cédula para la compra de alimentos; 2) prohibición de expendió de bebidas embriagantes en el municipio; 3) que los puestos de control al ingreso del municipio estarán a cargo de las autoridades de Policía, Ejército, Cuerpos de Socorro y la Guardia Indígena de los cabildos de la municipalidad.

Por su lado, el **Decreto No. 0-00101 de 14 de abril de 2020**, en sus antecedentes registró como sustento: **i)** el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, en el cual se ordenó el aislamiento entre el 25 de marzo al 13 de abril de 2020, en el mismo se señalaron 34 excepciones a esta medida, también se determinó la provisión de consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos abierto y establecimientos de comercio hasta el 12 de abril y la suspensión de transporte doméstico por vía área hasta el 13 de abril, salvo emergencia humanitaria, transporte de carga o mercancía; **ii)** el Decreto No. 0-00077 del 23 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptó el Decreto 457 de 2020, expedido por el Municipio de Purificación; **iii)** el Decreto No. 0-00088 del 1 de abril de 2020, a través del cual se modificó el Decreto No. 0-00080 de 25 de marzo, en donde se dispuso la medida de pico y cédula para compra de alimentos con el último dígito de la cédula; **iv)** el memorando 202022000077553 del 7 de marzo de 2020, expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social en el cual se indicó los beneficios de extender la cuarentena; **v)** el Decreto No. 531 de 8 de abril de 2020, por medio del cual se implementan medidas de orden público y se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio nacional entre el 13 al 27 de abril de 2020, determinando 35 excepciones a esta medidas según el tipo de personas y actividades; **vi)** el Decreto No. 0-00096 de fecha 11 de abril de 2020, por medio del cual se adoptó el Decreto No. 531 de 2020 en el Municipio de Purificación; **vii)** el Decreto No. 0-00098 de 12 de abril de 2020, a través del cual se modificó el Decreto No. 0-00096 en el sentido de eliminar la adopción del párrafo 5 del artículo 3 del Decreto 531 de 2020.

Por su parte, en orden constitucional y legal se fundó en **i)** el artículo 315 de la Carta Magna y **ii)** la Ley 1806 de 2016.

De ahí que, el Decreto No. 0-00101 de 14 de abril de 2020 solo se limitó a 1) adicionar en el Decreto No. 0-00088 de 2020, una actividad a las cual debía aplicársele también la medida de pico y cédula, sumándole a la antes establecida para abastecimiento la alimentos y artículos de primera necesidad, la actividad de desplazamiento para servicios financieros, bancarios y de operadores de pago.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió los Decretos No. 0-00088 y 0-00101 de abril 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, no corresponde a actos que estén 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 457 y 531 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, 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.”*

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. 0-00074, 0-00075, 0-00077, 0-00080, 0-00082 todos expedidos en el mes de marzo de 2020 por el Alcalde Municipal de Purificación, en los que también se fundamenta este burgomaestre (Tolima) para adoptar las medidas de los actos objeto de estudio; respecto de los cuales, se evidencia se adoptaron unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio en virtud a la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional con ocasión del coronavirus COVID-19, las cuales se fundaron en las facultades ordinarias atribuidas al Alcalde según el artículo 315 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 Purificación en uso de sus facultades ordinarias como primera autoridad de policía que permite a las autoridades territoriales implementar medidas ante situaciones de riesgo como la epidemia declarada del coronavirus COVID-19, tales como, la medida de pico y cédula y prohibición de bebidas embriagantes tanto en área urbana como rural Municipio.

En conclusión, acogiendo el concepto del Ministerio Público el contenido de los decretos 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 los Decretos No. 0-00088 y 0-000101 de abril de 2020

no puedan 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 a la modificación de la prestación del servicio de la administración de justicia a través de los medios electrónicos y modalidad de trabajo en casa, las actuaciones en el presente proceso se realizaron a través de medios electrónicos, en cumplimiento también con el 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, 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 a los Decretos 0-00088 de 1 de abril y 0-00101 del 14 de abril de 2020, expedidos por la Alcaldía Municipal de Purificación (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> Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública y se suspende los términos excepto para las acciones de tutela, controles inmediatos de legalidad, y otros asuntos de prioridad, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.



*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**