

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA
	SALA PLENA
Neiva	Once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

Clase de proceso	Control inmediato de legalidad	
Acto Administrativo	Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Acevedo.	
Radicación	41 001 23 33 000 2020 00085 00	
Asunto	Sentencia ¹	Número: S-059
Aprobado en Sala Plena	Acta 15.	

1. OBJETO

Procede la Sala Plena de la Corporación a ejercer el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 091 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se establecen otras disposiciones orientadas a la prevención y protección de la pandemia Covid-19 en el Municipio de Acevedo y se adopta lo establecido en el Decreto Nacional No. 457 del 22 de Marzo y Decreto Departamental No. 098 del 22 de Marzo de 2020”* expedido por el alcalde del municipio de Acevedo, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994².

2. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL.

El 24 de marzo de 2020 el alcalde del municipio de Acevedo, *“En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, Artículo 29 de la ley 1551 de 2012, Ley 1523 de 2012, ley 1801 de 2016,”* expidió el Decreto No. 091 *“Por medio del cual se establecen otras disposiciones orientadas a la prevención y protección de la pandemia Covid-19 en el Municipio de Acevedo y se adopta lo establecido en el Decreto Nacional No. 457 del 22 de Marzo y Decreto Departamental No. 098 del 22 de Marzo de 2020”*, en el que se decretó:

“ARTÍCULO 1.- EXTENDER la medida impartida mediante Decreto 090 de fecha 20 de marzo de 2020, consistente en la restricción de la libre circulación de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos en la jurisdicción del municipio de Acevedo Huila desde las 20:00 horas del día viernes 20 de marzo hasta las 23:59 horas del martes 24 de marzo de 2020.

ARTÍCULO 2.- AISLAMIENTO PREVENTIVO O CIERRE DE FRONTERAS. Adoptar lo establecido por el Presidente de la Republica de Colombia mediante Decreto 457 de fecha 22 de marzo de 2020 y en consecuencia ordénese el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Acevedo, a partir de las cero (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de

¹ Conforme al criterio mayoritario de la Sala, ante no compartirse el criterio de quien conoció del proceso y actuó como ponente.

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



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00

abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO 3.- Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en toda la jurisdicción del Municipio de Acevedo Huila, salvo las excepciones contenidas en el artículo 4 del presente Decreto.

PARÁGRAFO 1: Para el cumplimiento de esta restricción se adoptarán las siguientes medidas:

1. Establecer tres (3) controles permanentes en la entrada vía Pitalito y vía Neiva, en los siguientes lugares: Colegio, JOSE ACEVEDO Y GOMEZ, Puente de Pilatos y Estación de Gasolina BIOMAX.
2. Los funcionarios y/o contratistas de la administración municipal, entes descentralizados, Policía y Ejército Nacional, llevaran a cabo el registro y control de las acciones demarcadas para estas zonas como son: desinfección a vehículos, control de ingreso vehicular justificado, educación e información comunitaria y búsqueda activa de sintomáticos respiratorios.

ARTÍCULO 4.- GARANTÍAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud, y a la supervivencia, se permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de todos los organismos de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicas y privadas.
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.
8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las veterinarias.
9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de insumos para producir bienes de primera necesidad; bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población, alimentos concentrados y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.
11. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-10, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 3 de 25
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00	

12. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo de entidades públicas.
13. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (1) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios).
14. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
15. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.
16. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.
17. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (1) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (2) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-, (3) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (4) el servicio de internet y telefonía.
18. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio.
19. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.
20. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

PARÁGRAFO 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

PARÁGRAFO 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas anteriormente y en las fechas y horarios establecidos.

PARÁGRAFO 3. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía durante 20 minutos al día.

ARTÍCULO 5.- PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. Se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.

ARTÍCULO 6.- DESINFECCIÓN Y FUMIGACIÓN DE ZONAS CRÍTICAS. Se llevará a cabo jornadas de limpieza y desinfección en las calles, centros de abastos como galerías, fruvers, carnicerías, supermercados y demás establecimientos que comercializan alimentos y elementos de primera necesidad.

Los propietarios de los establecimientos deberán garantizar la jornada de limpieza y desinfección de su local comercial, actividad que será desarrollada los días de no prestación de servicio.



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 4 de 25
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00	

PARÁGRAFO 1: El protocolo de la desinfección se realizará con hipoclorito, agua y jabón. El hipoclorito de uso doméstico (cloro, como hipoclorito de sodio) es activo contra la mayoría de los microorganismos, incluidas las esporas bacterianas, y puede ser usado para desinfectar o higienizar las superficies de un establecimiento.

ARTÍCULO 7.- ALERTA LAVADO DE MANOS. Por medio de perifoneo, auto parlantes, toque de campanas y con participación del cuerpo de bomberos voluntarios de Acevedo, se realizará recorrido por las diferentes calles del Municipio, alertando e informando a la comunidad en general del lavado de manos que se tiene programado cada dos horas.

ARTÍCULO 8.- DIAS HABILITADOS PARA COMPRA DE ALIMENTOS POR PICO Y CÉDULA. Se autorizan tres (3) días hábiles a la semana para compra de alimentos, productos y elementos de primera necesidad en el horario de 07:00 am hasta las 05:00 pm en la cabecera municipal de la siguiente manera: LUNES números de cédula terminados en: (0, 1, 2, 3), JUEVES números de cédula terminados en: (4, 5, 6) y SÁBADO números de cédula terminados en: (7, 8, 9) en los corregimientos de San Adolfo, el Carmen y San Marcos se llevara a cabo los días MARTES, números de cédula terminados en: (0, 1, 2, 3), VIERNES, números de cédula terminados en: (4, 5, 6) y DOMINGO, números de cédula terminados en: (7, 8, 9), en el mismo horario ya descrito.

PARÁGRAFO 1. En los días mencionados, los establecimientos de comercio habilitados para abrir al público son: Galería, fruvers, carnicerías, supermercados, panaderías, droguerías, farmacias, compraventas de café y veterinarias.

PARÁGRAFO 2. Para realizar las compras debe hacerse a través de una (1) persona mayor de edad por familia y/o núcleo familiar.

PARÁGRAFO 3. Se prioriza la atención de los adultos mayores y mujeres embarazadas, en el siguiente horario: de 7:00 am a 9:00 am y de 01:00 pm a 03:00 pm.

PARÁGRAFO 4. Mediante auto parlante se alertará a la comunidad, el inicio de aislamiento por las diferentes calles del municipio de Acevedo a partir de las 17:00 horas, durante los días de la medida decretada.

ARTÍCULO 9.- VIGILANCIA. Funcionarios de la administración municipal, la ESE Hospital San Francisco Javier y Empacevedo, portando chalecos institucionales en acompañamiento de la Policía Nacional, Ejército Nacional y Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Acevedo, verificaran el número de personas por establecimiento comercial, a fin de dar cumplimiento a la no aglomeración mayor a diez (10) personas, la distancia en las filas de espera entre personas debe ser mayor a un (1) metro, las panaderías no deben prestar el servicio de cafetería; se realizará el registro de personas ambulantes que incumplan el aislamiento para imposición de multas y sanciones según la ley.

Se realizará de manera constante la verificación de los precios en el comercio, para identificar los posibles casos de especulación, labor que realizaran funcionarios de la Administración Municipal en acompañamiento de la Policía Nacional.

Los abusos detectados y comprobados, serán sancionados conforme a lo normado en el artículo 20 del presente decreto.

PARÁGRAFO 1. Se exhorta a la comunidad para que reporte con el respectivo soporte (factura) los casos que consideren que son objeto de abuso o especulación, reportando a los siguientes números: 310 568 7766 y 305 295 6196.

ARTÍCULO 10.- ATENCIÓN ADULTO MAYOR: Durante los días no hábiles de abastecimiento, los adultos mayores del Municipio de Acevedo que requieran ayuda, deberán colocar un distintivo pañuelo de color blanco en un lugar visible, ya sea puerta o ventana de su residencia, con el fin de apoyarlos en la necesidad requerida que será atendida por un equipo de la Administración Municipal.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00

ARTÍCULO 11.- PAGOS FAMILIAS EN ACCIÓN Y ADULTO MAYOR. Los enlaces municipales coordinaran con funcionarios de la administración municipal y Policía Nacional, el proceso de pago apoyando para que no se den las aglomeraciones y en las filas se cumplan con las distancias estipuladas.

ARTÍCULO 12.- MEDIOS DE COMUNICACIÓN. Mediante el plan de medios, se informará el enlace, las páginas y el horario de transmisión de las diferentes eucaristías y cultos que se llevaran a cabo con normalidad por los diferentes Fanpage; además de esto se realizara difusión de videos de actividad física y piezas graficas e información de interés para la comunidad Aceveduna.

ARTÍCULO 13.- SALUD MENTAL. Se garantizara el apoyo psicológico para quien requiera escucha y orientación en salud mental mediante atención de línea denominada "CONECTATE CON LA VIDA" 3229695347, acciones realizadas por parte del PIC Municipal, a cargo de profesionales de salud, con el fin de informar, educar y activar las rutas de atención en COVID-19, mediante las siguientes líneas telefónicas las cuales estarán disponibles las 24 horas: 3125103417 – 3167751533 y por medio de la página web de la Secretaria de Salud Municipal.

ARTÍCULO 14.- SEGUIMIENTO DE CUARENTENA. Desde la Secretaria de Salud Municipal, Inspección de Policía y Policía Nacional, se llevará a cabo el seguimiento a los connacionales que ingresan del exterior a la localidad, con el fin de llevar el registro y control de los casos que existan en la jurisdicción; quien haga inobservancia de la norma se aplicara lo correspondiente a sanciones y multas de acuerdo a la ley.

ARTÍCULO 15.- ACCIONES VEREDALES A CARGO DE LOS PRESIDENTES. Se faculta el empoderamiento a los presidentes de juntas de acción comunal, para que lideren las acciones de prevención y control en sus jurisdicciones, con el acompañamiento de la administración municipal.

ARTÍCULO 16.- ACTIVACIÓN DE RUTA DE ATENCIÓN PARA COVI-19. La ESE San Francisco Javier, habilitará dos líneas telefónicas 3102647932 – 3107636093 atendidas por profesionales médicos, quienes realizaran un tamizaje y orientación activación de la ruta de atención para el COVID-19.

PARÁGRAFO 1. Se realizará búsqueda activa institucional (medica) y comunitaria (PIC) para las personas que presenten síntomas como: TOS, FIEBRE MAYOR A 38º, DOLOR DE GARGANTA, si han presentado viajes en los últimos quince (15) días a países y/o a ciudades con presencia del CORONAVIRUS. La ESE garantizará la entrega de medicamentos domiciliarios a los pacientes de control (diabetes e hipertensión) y harán atención de urgencias las 24 horas.

ARTÍCULO 17.- SECTOR BANCARIO. Las entidades del sector financiero y bancario, garantizaran las medidas de prevención internas y externas (cajeros) como el manejo y suministro de gel antibacterial, limpieza y desinfección, distancia entre personas no menor a un (1) metro y un número no mayor a diez (10) personas dentro del establecimiento de manera simultánea.

ARTÍCULO 18.- BANCO DE AYUDAS DE ALIMENTOS. Se impulsará y promoverá a la comunidad, comercio, gremios y demás sectores, la donación voluntaria de alimentos no perecederos, ropa en buen estado y elementos de aseo, para ser donados a la población más vulnerable de la jurisdicción del Municipio de Acevedo Huila; la jornada será lidera por el Concejo Municipal, Sacerdotes, Pastores y Presidentes de Juntas de Acción Comunal, contacto: 310 324 9520.

ARTÍCULO 19.- SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE RESIDUOS ORGANICOS E INORGANICOS. Las Empresas públicas de Acevedo "EMPACEVEDO", garantizaran la



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 6 de 25
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00	

recolección de residuos en el horario y ruta habitual, tomando las medidas de protección para sus funcionarios.

ARTÍCULO 20.- INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas a instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue o norma vigente.

ARTÍCULO 21.- Las anteriores medidas y acciones, también se llevarán a cabo en el centro poblado rural urbano de San Adolfo bajo la responsabilidad de: Policía Nacional, Sacerdote, Pastores, Cuerpo de Bomberos Voluntarios, Junta Administradora Central de Acueduto, Coordinadora Centro de Salud, Secretaria de Planeación y Concejales de la Región.

ARTÍCULO 22.- VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias."

En la parte considerativa del mencionado decreto se establecieron como fundamento de estas medidas el artículo 24 de la Constitución Política que establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; la sentencia T-483 del 8 de julio de 1999 proferida por la Corte Constitucional respecto a las limitaciones a este derecho fundamental; los artículos 44, 45, 46, 49, 95 y 315 de la Constitución Política; el artículo 91 de la ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, la declaración como pandemia del Covid-19 por parte de la OMS el 11 de marzo de 2020, la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19; la Resolución 464 del 18 de marzo 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que adoptó la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para las personas mayores de 70 años a partir del 20 de marzo de 2020 a las 7 am hasta el 30 de mayo de 2020 a las 12 pm; el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 mediante el cual se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público señalando que la dirección del orden público por la emergencia sanitaria estará en cabeza del presidente de la República.

Además argumentó que algunas autoridades territoriales han decretado medidas de restricción a la circulación como toque de queda u otras medidas en sus circunscripciones territoriales tendientes a mitigar o controlar la extensión del Covid-19; que según lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social a la fecha de su expedición no existen medidas farmacológicas, vacunas o medicamentos que permitan combatir el Covid-19, por lo que se requiere adoptar medidas que tienen un impacto en la disminución del riesgo de transmisión dentro de las que se encuentran la higiene respiratoria y el distanciamiento social; que con este decreto municipal se adopta el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020; y que teniendo en cuenta estas medidas para preservar la salud y la vida, es necesario,

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 7 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00	

pertinente y conducente unificar las medidas dictadas por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal en razón a los aspectos sanitarios y acciones transitorias establecidas en el municipio de Acevedo.

3. DEL TRÁMITE PROCESAL.

A través de auto del 31 de marzo de 2020 avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 091 del 24 de marzo de 2020; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días para que los ciudadanos impugnaran o defendieran la legalidad del mismo; ordenó comunicar al Alcalde del municipio de Acevedo y al Personero municipal para que se pronunciaran respecto a la legalidad del mencionado decreto, solicitó los antecedentes administrativos del acto, y corrió traslado al señor representante del Ministerio Público para que rindiera concepto.

4. INTERVENCIONES.

4.1. Intervención del alcalde del municipio de Acevedo.

Con memorial del 3 de abril de 2020 el alcalde del municipio de Acevedo presenta justificación de la legalidad del Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 advirtiendo que la atención a la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado conforme al artículo 49 de la Constitución, que el 7 de enero de 2020 la OMS declaró el Covid-19 como una emergencia de salud pública de importancia internacional y que el 11 de marzo de 2020 lo catalogó como una pandemia.

Señala que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 hasta el 30 de mayo de 2020, que el presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días, y posteriormente emitió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 en el que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a partir de las cero horas del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas del 13 de abril de 2020, estableció algunas excepciones y estipuló que los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar. Advierte que el artículo 91 de la Ley 136 de 1993, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercen las funciones asignadas por la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos, y las que le delegue el presidente de la



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00

República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público deben conservarlo en el municipio.

Sostiene que para prevenir y mitigar en el municipio de Acevedo la propagación del Covid – 19 era de obligatorio cumplimiento acatar las directrices impartidas por el presidente de la República mediante el Decreto 457 y la Resolución 385 mencionados, además que es un deber legal del alcalde proteger la salud de la población del municipio, por lo que se hizo necesario expedir el Decreto municipal 091 del 24 de marzo de 2020, con el cual no se infringe ni la Constitución Política ni norma alguna.

4.2. Intervención de la comunidad y del Personero del municipio de Acevedo.

Venció en silencio el traslado a la comunidad, según constancia secretarial del 23 de abril de 2020, y tampoco se allegó intervención del personero municipal de Acevedo.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El agente del Ministerio Público conceptúa que el Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 debe declararse ajustado a derecho.

Argumenta que este decreto es plausible de control inmediato de legalidad pues así se traten de facultades que se tengan en cualquier tiempo y la competencia sea ordinaria, se expidió en desarrollo del Decreto legislativo 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia como lo estipuló en los considerandos como uno de los fundamentos del decreto municipal, y eso hace que se cumpla ese criterio de conexidad.

Señala que el alcalde tenía la competencia para expedir este decreto, competencia material pues las normas adoptadas en el decreto que se estudia son ejercicio de la función administrativa que le asiste al alcalde municipal como suprema autoridad administrativa del municipio, responsable del mantenimiento y preservación del orden público, en su rol de responsable por la coordinación y ejecución de políticas, planes, programas y medidas para conjurar las situaciones calamitosas y de emergencia. Y competencia del tiempo y del territorio por cuanto las disposiciones que se estudian fueron tomadas dentro del tiempo en que el alcalde se encuentra facultado para ello derivado de las normas de excepción y ordinarias, y dentro del ámbito territorial del municipio de Acevedo donde el alcalde ejerce como autoridad administrativa.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00

Sostiene que se cumplen los requisitos de forma y de fondo, y que cada artículo del decreto estudiado respeta el artículo 13 de la ley estatutaria de estados de excepción por cuanto guardan proporcionalidad con la gravedad de los hechos que busca conjurar.

Reitera que se cumple el criterio de conexidad de las medidas que se dictan con las causas que dieron origen a su implantación, esto es con el estado de excepción decretado, y que el decreto municipal persigue el beneficio del interés general y la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de estado de excepción.

Señala que respecto de los artículos 1, 2, 3 y 4 esta medida puede ser tomada por el alcalde como suprema autoridad administrativa dentro del municipio, se encuentra acorde con las directrices que antes del decreto de estado de excepción se habían impartido por el ministerio del trabajo y el ministerio de salud, además que adopta el Decreto 457 de 2020 que es debidamente replicado en la entidad territorial y tiene fundamento en el interés superior de garantizar la vida como condición de ejercicio de los demás derechos fundamentales, por lo que el alcalde está desarrollando los artículos 201 y la Ley 1801 de 2016 que establece que le corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Indica que el artículo 5 del decreto objeto de estudio dispuso la prohibición de consumo de bebidas embriagantes, no obstante, así lo establece el artículo 2 del Decreto 420 de 2020 y artículo 6 del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, por lo que en este caso el acatamiento e incorporación normativa que hace el decreto municipal respecto del decreto nacional, es conteste con su contenido y objetivo.

Aduce que las medidas contenidas en los artículos 6 y 7 hace referencia a las medidas concretas que pretende adelantar el municipio en desarrollo de sus competencias para desarrollar campañas de desinfección y fumigación de zonas cortas y el lavado de manos, las cuales son todas útiles y pertinentes para concienciar a las personas y evitar su contaminación.

Manifiesta que las restricciones contenidas en el artículo 8 denominadas como pico y cédula hallan justificación en el equilibrio que debe buscarse entre el aislamiento y la posibilidad con que deben contar las personas para abastecerse, estableciendo regulaciones diferenciadas en atención a la vulnerabilidad y riesgo de la ciudadanía, por lo que concluye que esta medida es proferida en desarrollo del estado de excepción y es proporcional a los fines del Decreto 457 de 2020.



Expone que las medidas adoptadas en los artículos 10 a 20 devienen ajustadas a derecho si se considera que mediante la Ley 1523 de 2012 se adoptó el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el cual es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano, y conforme al artículo 5 de esta ley, este sistema lo constituyen las entidades públicas, privadas y comunitarias, las políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, y el artículo 27 crea los Concejos municipales de gestión de riesgo de desastres como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres en la entidad territorial, y conforme al artículo 14 los alcaldes son quienes representan al Sistema nacional en el municipio, y por tanto como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Finalmente señala que el artículo 6 cumple el requisito de transitoriedad al circunscribir las medidas allí adoptadas hasta el 13 de abril y se condiciona su vigencia a las posteriores directrices dadas desde el sector central de la administración nacional, y señala que la medida de asilamiento influye en el alza de los precios de los productos de primera necesidad por lo que existe el riesgo de especulación por parte de productores, distribuidores o comercializadores, y de acaparamiento por parte de los consumidores, por lo que estas medidas se encuentran justificadas y resultan proporcionales y necesarias para conjurar la crisis y evitar efectos nocivos en la ciudadanía.

6. CONSIDERACIONES.

6.1. Competencia de esta Corporación.

1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 136, numeral 14 del artículo 151, y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³, el Tribunal es competente para conocer en única instancia del control de legalidad del Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Acevedo, jurisdicción del Departamento del Huila.

³ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00

6.2. Problema Jurídico.

2. Corresponde determinar si el Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo se ajusta a derecho, esto es al ordenamiento jurídico que regula el estado de excepción, y a las normas constitucionales y legales.

3. Previo a lo anterior debe analizarse si se cumplen los requisitos de procedibilidad para efectuar el control inmediato de legalidad.

6.3. Características del control inmediato de legalidad.

4. La ley 137 de 1994 reglamenta los estados de excepción en Colombia y su objeto es “regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción. Estas facultades sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

La Ley también tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.”

5. En virtud de lo anterior, la mencionada ley enuncia los derechos intangibles dentro de los estados de excepción, la prohibición de suspender algunos derechos y la regulación en caso que sea necesario limitar algún derecho no intangible en tanto que señala expresamente que los estados de excepción son un régimen de legalidad y por tanto la limitación a tales derechos debe estar motivada "de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias." (Artículo 8).

6. Aunado a lo anterior en su artículo 9 establece que las facultades que se otorgan en virtud de esta ley se pueden ejercer “únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.”. En tal sentido desarrolla estos principios en los siguientes términos:

Artículo 10. Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 11. Necesidad. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

Artículo 12. Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 12 de 25
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00	

Artículo 13. Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.”

7. Además consagra que “Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna” (artículo 14), y que en los estados de excepción está prohibido:

- “a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales;
- b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;
- c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.” (Artículo 15).

8. Con la finalidad de controlar las medidas que se adopten en los estados de excepción, el artículo 20 de la mencionada ley establece el control inmediato de legalidad de 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; control inmediato de legalidad que se encuentra regulado en el artículo 136 del CPACA.

9. Como lo ha indicado el Consejo de Estado en su jurisprudencia, “*el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en Ley Estatutaria 137 de 1994⁴ y en la Ley 1437 de 2011,⁵ para examinar “las medidas de carácter general que sean dictadas” por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.*

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que establecen la situación de Excepción, y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla.

Esta Corporación⁶ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

1. *Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁷ otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el*

⁴ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁶ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

⁷ “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00

Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

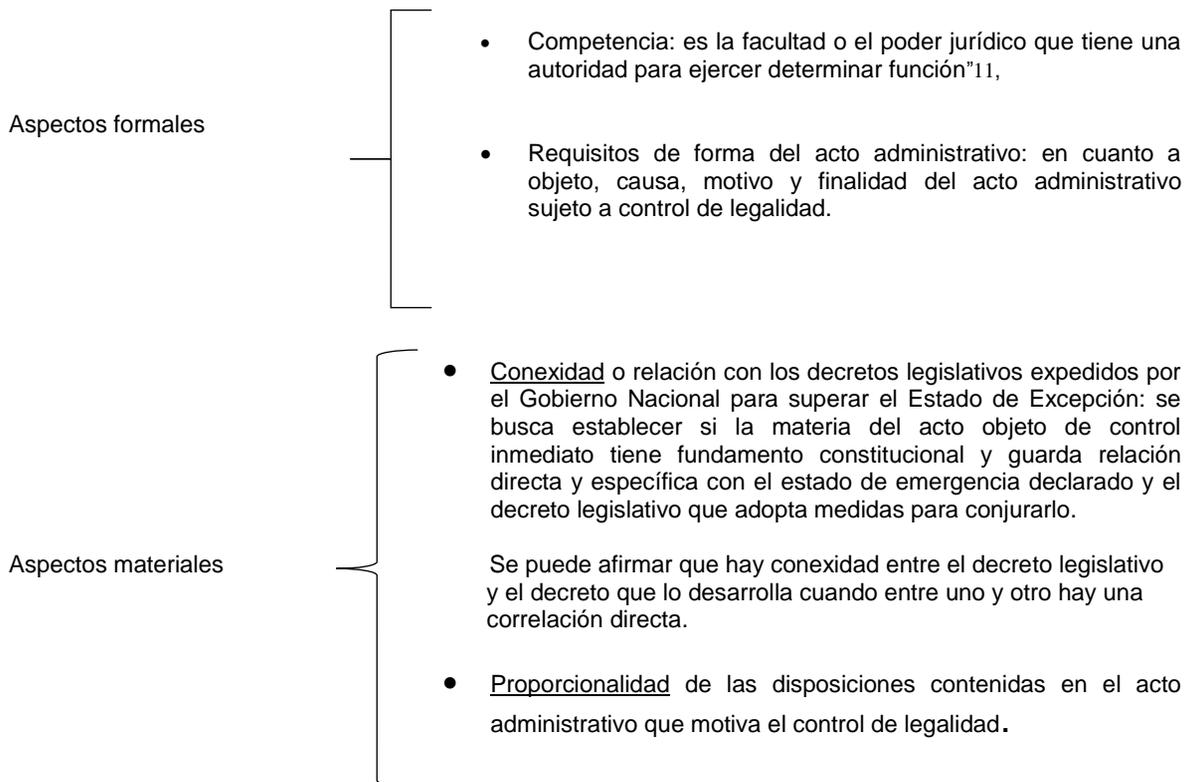
2. *Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*
3. *Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.*
4. *Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.*
5. *La Sala Plena del Consejo de Estado⁸ ha dicho, además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.*
6. *Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.*
7. *La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), por cuanto los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca*

⁸ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 14 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00	

otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.⁹

10 En igual sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁰ ha señalado que una vez definida la procedencia o procedibilidad del control inmediato de legalidad, en este caso del decreto 142 del 22 de marzo de 2020, lo cual se analizó en líneas anteriores; se pasa a realizar el estudio de los aspectos formales y materiales; en efecto, ha indicado:



6.4. Requisitos de procedibilidad.

11. El Consejo de Estado¹² estableció los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad, indicando que:

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

1. *Que se trate de un acto de contenido general.*
2. *Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
3. *Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”*

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Número 10. Sentencia del 11 de mayo de 2020. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020 expedida por el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura.

¹⁰ Ibidem

¹¹ Rodríguez Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, Temis, Bogotá, 2013, pág. 322

¹² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Del 31 de mayo de 2011.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00

6.4.1. Que se trate de un acto de contenido general

12. Efectivamente el Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 **es un acto administrativo general** por cuanto no está relacionado con situaciones jurídicas individuales y subjetivas, sino que por el contrario a través de él se adopta lo ordenado por el Gobierno Nacional respecto a la medida de aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Acevedo, y se adoptan otras medidas sanitarias y acciones transitorias, incluso en la parte considerativa de este decreto se señala que dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del Covid – 19, garantizar el abastecimiento y la disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y a la supervivencia de los habitantes, su finalidad es unificar las medidas dictadas por el Gobierno Nacional Departamental y Municipal.

6.4.2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa

13. En relación con este requisito, se advierte que este decreto fue proferido por una autoridad territorial, esto es el alcalde del municipio de Acevedo, en ejercicio de sus funciones administrativas como alcalde del municipio, como se deriva de sus competencias constitucionales y legales que el mismo acto alude, como las consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

6.4.3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

14. Al respecto la Sala considera necesario analizar el estado de excepción en que se expide el decreto municipal objeto de estudio.

15. Con ocasión de la declaración como pandemia del brote del Covid – 19 por parte de la organización mundial de la salud el 11 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus) dentro de las cuales se encontraba el teletrabajo.



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 16 de 25
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00	

16. Posteriormente por medio del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días*” con el fin de adoptar las medidas necesarias para mitigar la propagación del Covid-19 y conjurar la crisis sanitaria, y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, atendiendo, entre otras, a la siguiente motivación:

*“Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el **distanciamiento social y aislamiento**, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.”*

17. En su artículo tercero del mencionado decreto dispuso que: “*El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*”.

18. Se expidió el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 “*Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público*”, en cuyo artículo 1 estableció que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Covid-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 está en cabeza del presidente de la República. En su artículo 2 señaló que las instrucciones, actos y órdenes del presidente de la República en materia de orden público, en el marco de esta emergencia sanitaria, “**se aplicarán de manera inmediata y preferente**” sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes, incluso señaló que las medidas que expidan las autoridades territoriales debe ser coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República; y específicamente en su artículo 4 dispuso que “*Los Gobernados y Alcaldes Distritales y Municipales **que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto, serán sujetos a las sanciones a que haya lugar.***”

19. También se expidió el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 “*Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19*”. Dentro de la parte considerativa de este decreto, además de las normas constitucionales que establecen la obligación del Estado de conservar el orden público y proteger derechos fundamentales, se señalan como fundamentos de este decreto las facultades constitucionales y legales otorgadas a los gobernadores y alcaldes para mantener el orden público como los artículos 303 y 315 constitucional y la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, y las facultades de policía consignadas en la Ley 1801 de 2016.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 17 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00	

20. En su artículo primero este decreto establece las instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria, y para tal fin en los artículos siguientes ordena a los alcaldes y gobernadores que prohíban el consumo de bebidas embriagantes y reuniones aglomeración en los términos allí indicados, faculta a los alcaldes para ordenar el toque de queda de niños, niñas y adolescentes hasta el 20 de abril de 2020, y manifiesta que las medidas de orden público que adopten los alcaldes que restrinjan el derecho de circulación, no pueden contemplar las restricciones allí enlistadas. Finalmente, su artículo 5 establece que *“Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos a las sanciones que haya lugar”*.

21. Por medio del Decreto ordinario 457 de 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, dentro de las cuales se encuentra la de ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00.00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00.00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, ordenando a los gobernadores y alcaldes *“para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior” (artículo 2)*.

22. Estipula las excepciones a esta medida de aislamiento, la movilidad de algunos sectores y la prohibición de consumo de bebidas embriagantes, estableciendo en el inciso segundo del artículo 7 que *“Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos a las sanciones a que haya lugar”*.

23. Con el fin de determinar si se cumple con el presupuesto de conexidad, esto es si el acto objeto de control desarrolla los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción declarado, la Sala debe revisar los considerandos del Decreto 091 del 24 de marzo de 2020, en donde se establecieron como fundamento:

- El artículo 24 de la Constitución Política que establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional
- La sentencia T-483 del 8 de julio de 1999 proferida por la Corte Constitucional respecto a las limitaciones a este derecho fundamental
- Los artículos 44, 45, 46, 49, 95 y 315 de la Constitución Política



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00

- El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012
- La declaración como pandemia del Covid-19 por parte de la OMS el 11 de marzo de 2020
- La Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19
- La Resolución 464 del 18 de marzo 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que adoptó la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para las personas mayores de 70 años a partir del 20 de marzo de 2020 a las 7 am hasta el 30 de mayo de 2020 a las 12 pm
- El Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 mediante el cual se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público señalando que la dirección del orden público por la emergencia sanitaria estará en cabeza del presidente de la República
- Que según lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social a la fecha de su expedición no existen medidas farmacológicas, vacunas o medicamentos que permitan combatir el Covid-19, por lo que se requiere adoptar medidas que tienen un impacto en la disminución del riesgo de transmisión dentro de las que se encuentran la higiene respiratoria y el distanciamiento social
- El Decreto 457 del 22 de marzo de 2020

24. De la misma manera en las atribuciones constitucionales y legales que se citan como fundamento para la expedición del mencionado decreto, se enlistan la Ley 1551 de 2012, Ley 1523 de 2012 y Ley 1801 de 2016.

25. Como se advierte, si bien el mencionado decreto municipal citó dentro de sus considerandos el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 y el Decreto ordinario 457 del 22 de marzo de 2020, la autoridad municipal se cimentó en normas ordinarias que le otorgan la facultad de adoptar medidas para mantener el orden público, que son las medidas que adopta el mencionado decreto municipal objeto de análisis, sin necesidad de regirse por los decretos legislativos emitidos con ocasión de la pandemia por el Covid-19.

26. Efectivamente, el artículo 315 de la Constitución Política que contiene las atribuciones del alcalde como jefe de la administración local y representante legal del municipio entre las que se encuentran cumplir y hacer cumplir la Constitución y las normas, dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, y “**Conservar el orden público en**

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 19 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00	

el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. (...)”.

27. El artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo; la restricción y vigilancia de la circulación de las personas por vías y lugares públicos; el decreto del toque de queda; restricción o prohibición del consumo de bebidas embriagantes; 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.

28. El artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, citado dentro de las atribuciones que fundamentan la expedición del Decreto municipal 091 del 24 de marzo de 2020, señala que son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales, y los artículos 201 y 205 de la misma ley, establecen que corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

29. Así las cosas, el alcalde **aludió a las atribuciones ordinarias** que le otorga el ordenamiento jurídico, por lo que no se puede analizar su legalidad a través del control inmediato de legalidad que está regulado para las decisiones que desarrollan los decretos legislativos que se expiden en un estado de excepción, situación que no ocurrió en el presente asunto.

30. Lo anterior de ninguna manera excluye el control judicial de estos actos administrativos, pero a través de otros medios de control.

31. Así las cosas y al no cumplirse en su integridad los requisitos de procedibilidad, la Sala no realizará el control inmediato de legalidad del Decreto municipal 091 del 24 de marzo de 2020.

7. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Huila, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00

RESUELVE:

PRIMERO: NO REALIZAR el control inmediato de legalidad del Decreto No. 091 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se establecen otras disposiciones orientadas a la prevención y protección de la pandemia Covid-19 en el Municipio de Acevedo y se adopta lo establecido en el Decreto Nacional No. 457 del 22 de Marzo y Decreto Departamental No. 098 del 22 de Marzo de 2020”* expedido por el alcalde del municipio de Acevedo -Huila, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia, sin perjuicio de los demás medios de control que se puedan promover ante la Jurisdicción contencioso administrativa.

SEGUNDO: Por Secretaría notificar la presente providencia al alcalde del municipio de Acevedo y al Personero Municipal, a las cuentas de correo institucionales destinadas para tal efecto por cada entidad, así como a toda la comunidad por el medio electrónico establecido para tal finalidad.

TERCERO. En firme la presente decisión, archívese el expediente, previas las anotaciones en el software de gestión.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE. -

Los Magistrados:

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Salva Voto

RAMIRO APONTE PINO

BEATRÍZ TERESA GALVIS BUSTOS
Aclara Voto



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00

JORGE ALIRIO CORTES SOTO

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA



SALVAMENTO DE VOTO

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado

Once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

1. Competencia del Tribunal para conocer el acto administrativo mediante el ejercicio del control inmediato de legalidad.

1. Con el acostumbrado respeto por la decisión mayoritaria de la Sala Plena, me permito señalar mi disenso con la decisión tomada, en cuanto no realizó el control inmediato de legalidad por considerar que no se cumplía el requisito de procedibilidad consistente en desarrollar los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

2. Considero que el análisis del tercer requisito de procedibilidad consistente en que el acto administrativo objeto de control tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, debe analizarse desde una perspectiva material y no textual.

3. Aun en estados de excepción, los actos administrativos que sean expedidos en virtud del mismo y en desarrollo de decretos legislativos, tienen un control de legalidad que permita determinar si se ajustan o no al ordenamiento jurídico superior, de tal suerte que la finalidad del control inmediato de legalidad consiste en que tal análisis se realice mediante un procedimiento breve y en un tiempo razonable, para evitar abusos por parte de las autoridades administrativas, y de ser así que no surtan efectos jurídicos.

4. Para realizar el estudio de este requisito de procedibilidad debe tenerse presente que durante los estados de excepción coexisten en las autoridades una función administrativa ordinaria que deviene del ordenamiento jurídico, y una función administrativa especial que deviene de la excepcionalidad declarada, de tal suerte que todas las decisiones administrativas territoriales, que son las cuestionadas por esta Corporación, que se expidan sin relación alguna con el estado de excepción son propias de esa función ordinaria cuya competencia conservan las autoridades incluso en estas situaciones de anormalidad (salvo que los decretos leyes las modifiquen o suspendan).



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 23 de 25
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00	

5. Pero si tales decisiones se relacionan con la causa que generó la declaratoria del estado de excepción y tienen como finalidad “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”, que es la razón de ser de las medidas adoptadas en los decretos legislativos de conformidad con el artículo 10 de la Ley 137 de 1994, aun cuando expresamente no se señalen los decretos legislativos como fundamento jurídico para su expedición, estas decisiones generales son susceptibles de control inmediato de legalidad, por estar ligadas al objeto de la crisis que motivó el estado excepcional.

6. En mi criterio, no es necesario entonces que el acto general del orden territorial sobre el cual recaiga el control de legalidad deba necesariamente hacer alusión puntual al decreto legislativo, en tanto que puede desarrollarlo sin nombrarlo expresamente y lo puede hacer en ejercicio tanto de alguna facultad extraordinaria que le confiera el decreto legislativo, como mediante las facultades ordinarias que ostenta la autoridad en ejercicio de su función administrativa, pues del artículo 136 del CPACA se advierte que el control de legalidad se realiza sobre todos los actos generales que desarrollen los decretos legislativos, así sean con fundamento en las facultades ordinarias, pues con su expedición despliega asuntos propios del decreto legislativo, es decir que el concepto “desarrollar un decreto legislativo” está relacionado con el contenido normativo y finalidad del decreto legislativo, más que con su citación expresa.

7. Así, una atribución otorgada por una norma ordinaria cuando se ejerza en desarrollo de un decreto legislativo mediante un acto administrativo general convierte ese acto como susceptible de control inmediato de legalidad, sin necesidad que en su contenido se nombre o aluda a uno de los decretos legislativos, pero por razón de su finalidad es objeto de control inmediato.

8. En este orden de ideas, lo que determina si un acto administrativo general cumple este presupuesto que se ha llamado de conexidad, es que las medidas allí adoptadas se relacionen con la causa y finalidad que fundamentaron la declaratoria del estado de excepción.

9. Al descender al caso concreto se advierte que, como se expuso en la sentencia, en la parte considerativa del Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 se hizo alusión como fundamentos jurídicos de las decisiones allí adoptadas, entre otras, los artículos 44, 45, 46, 49, 95 y 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19, el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 mediante el cual se

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 24 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00	

dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público señalando que la dirección del orden público por la emergencia sanitaria estará en cabeza del presidente de la República, y el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020

10. Si bien dentro de sus considerandos el mencionado decreto no señala como fundamento el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de excepción, si establece como fundamentos el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 que adoptó medidas transitorias en materia de orden público para prevenir y controlar la propagación del Covid-19 y mitigar sus efectos en el marco de la emergencia sanitaria por causa de este virus, y el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en el marco de esta emergencia sanitaria, de tal suerte que su finalidad es exclusivamente atender la crisis generada por el Covid -19 y evitar su propagación, esto es atender la emergencia económica, social y ecológica generada por el Covid-19 declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020 mencionado, por lo que evidentemente se cumple este criterio de conexidad.

11. Ahora, si bien estas medidas de orden público como son las restricciones a la libre circulación y el aislamiento obligatorio adoptadas en el decreto bajo estudio, entre otras medidas transitorias, son funciones propias del jefe de la administración municipal, esto es las contempladas en el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, como lo estipula el mismo decreto, y se expidió en ejercicio de las atribuciones ordinarias conferidas por la Ley 1551 de 2012, Ley 1523 de 2012 y Ley 1801 de 2016, se considera que estas facultades ordinarias citadas en el cuerpo del decreto, no desdibujan el hecho que el decreto controlado en este proceso se haya expedido en desarrollo del referido decreto legislativo, **pues aun cuando el alcalde tiene la competencia ordinaria de adoptar este tipo de medidas de orden público en virtud de dichas normas, el hecho que tales medidas se hayan expedido para materializar el Decreto legislativo 417 de 2020 y en desarrollo de las disposiciones adoptadas por el gobierno nacional en los Decretos 418 y 457 de 2020, lo hacen susceptible del control inmediato de legalidad**, como lo expuso el agente del Ministerio Público en su concepto.

12. Aunado a que al revisar el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020¹³ en su parte motiva señala que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el

¹³ " Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19"

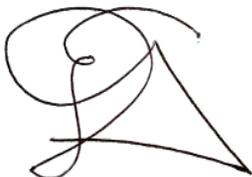
	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 25 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00085 00	

distanciamiento social y aislamiento, lo que en efecto hizo el alcalde del municipio de Acevedo.

13. Conforme a lo anterior, al confrontar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar la emergencia Económica, Social y Ecológica, con el Decreto 091 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Acevedo, no hay duda que este último tiene fundamento constitucional (artículo 315), legal (Ley 1801 de 2016), y excepcional (Decretos 418, 420 y 457 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional), y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado pues el mismo busca superar la crisis que dio lugar a la declaratoria de Estado de emergencia, por lo que existe conexidad entre las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y las tomadas por el Municipio de Acevedo.

14. Evidenciando que desde una perspectiva material el Decreto municipal 091 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Acevedo desarrolló los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, **es procedente realizar el control de legalidad del mencionado decreto** y determinar si se ajusta a derecho, por lo que en este sentido Salvo Voto por ser del criterio de analizarse los aspectos formales y materiales del decreto municipal allegado.

Atentamente,



ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado