

	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	Decretos 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidos por el alcalde municipal de Tello	
Radicación	41 001 23 33 000 2020 00167 00	
Asunto	Sentencia	Número: S-065
Aprobado en Sala Plena	Acta No. 15	

1. OBJETO

Procede la Sala Plena de la Corporación¹ a ejercer el Control Inmediato de Legalidad de los siguientes Decretos expedidos por el alcalde del municipio de Tello, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994²:

- Decreto 031 del 23 de marzo de 2020 *“POR EL CUAL SE IMPARTEN MEDIDAS PARA ENFRENTAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*.
- Decreto 039 del 4 de abril de 2020 *“POR EL CUAL ADICIONAN MEDIDAS A LAS ADOPTADAS EN LOS DECRETOS N° 031 Y 034, SE ESTABLECE EL PICO Y CEDULA EN EL MUNICIPIO DE TELLO – HUILA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*.

2. ACTOS ADMINISTRATIVOS OBJETO DE CONTROL.

2.1. Decreto 031 del 23 de marzo de 2020

El 23 de marzo de 2020 el alcalde del municipio de Tello *“En uso de sus atribuciones Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016 y demás normas concordantes, complementarias”* expidió el Decreto 031 *“POR EL CUAL SE IMPARTEN MEDIDAS PARA ENFRENTAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, en el que se decretó:

“ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. *Conminar a los habitantes del Municipio de Tello - Huila, 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, dicha medida podrá ser prorrogada, conforme a las directrices del Gobierno Nacional.*

¹ Conforme al criterio mayoritario de la Sala.

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



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decretos 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidas por el alcalde del municipio de Tello

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00

ARTÍCULO SEGUNDO. GARANTÍAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. Para garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se permitirá el derecho de circulación de los habitantes **SOLO** 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, debidamente justificado.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - EPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
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.

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

8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (si) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.
11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos - fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.
12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.
13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.
14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Tello

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00

15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

16. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.

17. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.

18. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

19. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

20. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.

21. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) 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, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

22. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.

23. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.

24. El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado.

25. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.

26. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

27. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.

28. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

29. 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.

30. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

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 **sol**a persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decretos 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidas por el alcalde del municipio de Tello

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00

Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4, deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Parágrafo 4. 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.

ARTÍCULO TERCERO. PROHIBIR el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes para el consumo en el ámbito privado, sin que esto implique la posibilidad de aglomeración de personas.

Parágrafo. De conformidad con lo establecido en la Ley 1801 de 2016, la Policía Nacional está facultada para cerrar los establecimientos comerciales que expendan bebidas embriagantes sin cumplir a cabalidad con lo establecido en el presente Decreto.

ARTÍCULO CUARTO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, se le impondrá las medidas correctivas conforme a la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana), sin perjuicio de lo establecido a la sanción penal prevista en los artículos 368 y 369 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.

ARTÍCULO QUINTO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

En la parte motiva se establecieron como fundamentos jurídicos los artículos 2, 44, 209, 305 numerales 1 y 2, 44 y 45 de la Constitución Política; los artículos 1, 198, 202 de la Ley 1801 de 2016; la resolución 380 del 10 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la cual adoptó medidas preventivas y sanitarias en el país; la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria en el territorio nacional por causa del Covid-19; el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 mediante la cual el presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19; la circular externa conjunta No. 18 expedida por los Ministerios de Trabajo, Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante la cual se dictan acciones de contención ante el Covid-19; que como una acción urgente para prevenir los efectos del Covid-19 se hace necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a la competencia extraordinaria de policía; que según lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social no existen medidas farmacológicas que permitan combatir el Covid-19 por lo que se requiere adoptar medidas que tienen un impacto en la disminución del

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 5 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Tello	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00	

riesgo de transmisión del Covid-19, como la higiene respiratoria y el distanciamiento social.

También cita como fundamentos el Decreto 091 del 16 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador del Huila que decretó la situación de calamidad pública por Covid-19 en el Departamento del Huila; el Decreto 096 del 16 de marzo de 2020 expedido por el gobernador del Huila que adoptó medidas transitorias para garantizar el orden público; que el Consejo municipal de gestión del riesgo en el municipio de Tello presentó su concepto favorable para que el alcalde declarara la calamidad pública en la jurisdicción del municipio; el Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual el municipio de Tello adoptó medidas sanitarias y acciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión del Covid-19; Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 mediante el cual el presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria por el Covid-19 y el mantenimiento del orden público y decretó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas del 13 de abril.

2.2. Decreto 039 del 4 de abril de 2020.

El 4 de abril de 2020 el alcalde del municipio de Tello, “en uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, especialmente las conferidas por el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política, Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, el numeral 18 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, y demás normas concordantes y complementarias” expidió el Decreto 039 “POR EL CUAL ADICIONAN MEDIDAS A LAS ADOPTADAS EN LOS DECRETOS Nº 031 Y 034, SE ESTABLECE EL PICO Y CEDULA EN EL MUNICIPIO DE TELLO – HUILA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”., en el que se decretó:

“ARTICULO PRIMERO: ESTABLECIMIENTO DE LA MEDIDA DE PICO Y CEDULA. El municipio de Tello (Huila), en aras de promover el orden público y con el fin de evitar aglomeraciones de personas y por ende, una posible propagación del Coronavirus (COVID-19), establece que, las compras de bienes de primera necesidad, tales como, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, mercancía de ordinario consumo, deberán hacerse en el área o la zona más cercana al lugar de su residencia y solo podrá hacerlo una persona miembro de un hogar, pudiendo realizarlo en determinados días, de acuerdo al último número de la Cédula de ciudadanía; así como para la utilización de los servicios bancarios y financieros; para lo cual deberá demostrar la acreditación con su documento de identificación, de la siguiente manera:

LUNES:	0 – 1	JUEVES:	6 – 7	DOMINGO:	1-3-5-7-9
MARTES:	2 – 3	VIERNES:	8 – 9		
MIÉRCOLES:	4 – 5	SÁBADO:	0-2-4-6-8		

PARÁGRAFO PRIMERO. INSTAR, a los establecimientos de comercio y financieros, considerados como esenciales y que generen puntos de encuentros masivos como supermercados, restaurantes, farmacias, estaciones de servicio, tiendas, puntos de pago,

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 6 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decretos 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidas por el alcalde del municipio de Tello	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00	

entre otros, a acatar la medida decretada y en ese sentido, exigir a sus usuarios, la presentación de su documento de identidad a fin de poder acceder al servicio requerido.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Instar a los establecimientos de comercio para que promuevan la utilización del servicio de entregas a domicilio entre la población y velar para que el personal encargado de la distribución de los mismos utilice de manera permanente los elementos de Bioseguridad (Guantes, Tapabocas).

PARÁGRAFO TERCERO. Para las personas que se les permita el derecho de circulación en las actividades y casos establecidos en los Decretos Municipales 021 y 031 de 2020, deberán dar estricto cumplimiento a las medidas de salubridad y sanidad señaladas por las autoridades del orden Nacional, Departamental y Municipal.

ARTÍCULO SEGUNDO: PROHIBICION DE CIRCULACIÓN DE MOTOCICLETA. Prohibir la circulación de motocicletas en el casco urbano del municipio de Tello (H) a partir de las cero (00:00) horas del día 6 de Abril de 2020 y hasta las cero (00:00) horas del día 13 de Abril de 2020.

PARAGRAFO: Quedan exceptuadas de esta medida, la circulación de motocicletas que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria ocasionada por causa del coronavirus COVID-19 y para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del estado incluyendo las actividades de la fuerza pública y organismos de seguridad del estado, el transporte de trabajadores, insumos y productos agropecuarios, operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios, el funcionamiento y la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada y las actividades relacionadas con servicios de emergencia y los servicios de entrega a domicilio.

ARTICULO TERCERO. RESTRICCIÓN DE ENTRADA Y SALIDA DE PERSONAS Y VEHICULOS AL MUNICIPIO DE TELLO. Se restringe la entrada y salida de personas y vehículos al municipio de Tello Huila, desde las 6:00 P.M hasta las 6: 00 A.M del día siguiente.

PARAGRAFO: La presente medida entrara a regir a partir de las cero (00:00) horas del día 6 de Abril de 2020 y hasta las cero (00:00) horas del día 13 de Abril de 2020.

ARTICULO CUARTO. A quien incumpla, desacate o desconozca las disposiciones consagradas en el Presente Decreto, se le impondrá las medidas correctivas conforme a la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana), sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9 de 1979 y la prevista en los Artículo 368 y 369 del Código Penal Colombiano y el Artículo 2.8.8.1.4.21. del Decreto 780 de 2016.

ARTICULO QUINTO: Remítase copia del presente decreto a las autoridades administrativas, estación de policía de Tello, establecimientos de comercio y demás entidades encargadas de llevar a cabo el respectivo seguimiento y vigilancia al acatamiento de las medidas adoptadas en el presente acto administrativo, para los fines pertinentes.

ARTICULO SEXTO. VIGENCIA Y DEROGATORIA. El presente decreto rige a partir de su publicación y mantiene incólume todas las demás medidas no modificadas y establecidas en los Decretos 021, 031 y 034 de 2020 expedidos por la Alcaldía Municipal de Tello (Huila) y deroga las demás disposiciones de carácter municipal que le sean contrarias.”

En la parte motiva se establecieron como fundamentos jurídicos los artículos 2, 44 y 45, 49, 95 y 315 de la Constitución Política; la sentencia C-128 de 2018 expedida por la Corte Constitucional; el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Tello

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00

Ley 1551 de 2012; los artículos 1 párrafo primero, 3, 12, 14, de la Ley 1523 de 2012; los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020 en materia de orden público; la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020 que adoptó la medida obligatoria de aislamiento para la protección de los adultos mayores; que en virtud de todas estas normas los alcaldes están facultados para dictar medidas en materia de orden público; los artículos 198 y 202 de la Ley 1801 de 2016; que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social no existen medidas farmacológicas para combatir el Covid-19 por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas como la higiene respiratoria y el distanciamiento social; el Decreto 0098 del 22 de marzo de 2020 mediante el cual el Departamento del Huila adoptó y extendió la medida de restricción de movilidad; el Decreto 020 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual el municipio de Tello decretó la calamidad pública; el Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 por el cual el municipio de Tello adoptó las medidas sanitarias y acciones adicionales para la preservación de la vida y mitigación del riesgo; el Decreto 028 del 19 de marzo de 2020 por el cual el municipio de Tello decretó la Urgencia Manifiesta en toda su jurisdicción; el Decreto 031 del 22 de marzo de 2020 por el cual el municipio de Tello adoptó medidas para enfrentar la emergencia sanitaria generada por el Covid – 19; que teniendo en cuenta que Colombia entró a la fase de mitigación de la pandemia se requiere tomar medidas restrictivas adicionales a las ya tomadas con el fin de evitar aglomeraciones de personas en las vías, establecimientos de comercio abiertos al público, así como la circulación innecesaria de personas por las vías y en los lugares públicos.

3. DEL TRÁMITE PROCESAL.

A través de auto del 14 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 031 del 23 de marzo de 2020; se ordenó la fijación en lista por el término de 10 días para que los ciudadanos impugnaran o defendieran la legalidad del mismo; se ordenó comunicar al Alcalde del municipio de Tello, al Personero municipal y a la Secretaría de Gobierno del Departamento del Huila para que se pronunciaran respecto a la legalidad del mencionado decreto, se solicitaron los antecedentes administrativos del acto, y se corrió traslado al señor representante del Ministerio Público para que rindiera concepto.

Mediante auto del 22 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del Decreto 039 del 4 de abril de 2020 dentro del trámite del proceso con radicación 2020-00167 en lo que corresponde a este despacho, se ordenó comunicar a quienes intervienen en el presente asunto por medio de aviso colocado en la página web de la rama judicial, se

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 8 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decretos 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidas por el alcalde del municipio de Tello	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00	

ordenó cerrar la radicación 2020-00273 dejando constancia que el Decreto 039 de 2020 se había asumido en el radicado 2020-00167, y se ordenó remitir copia del decreto al magistrado Gerardo Iván Muñoz Hermida para que si es del caso asuma el estudio del decreto 039 en lo que modificó el Decreto 034 de 2020.

4. INTERVENCIONES.

4.1. Intervención del alcalde del municipio de Tello³.

El alcalde del municipio de Tello presenta justificación de la legalidad del Decreto 031 del 23 de marzo de 2020 advirtiendo que las medidas de aislamiento preventivo obligatorio adoptadas en el mencionado decreto fueron adoptadas de acuerdo a lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 305 de la Constitución Política, argumentando que el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 establece que el alcalde municipal ejerce la autoridad de policía, el artículo 201 de la misma ley le da atribuciones de policía al alcalde, y el artículo 202 ídem le otorga a los alcaldes la competencia extraordinaria para atender situaciones de emergencia o calamidad pudiendo adoptar una serie de medidas como de restricción a la movilidad, suspensión de reuniones y aglomeraciones de todo tipo.

Aduce que la OMS declaró como emergencia de salud pública importancia internacional el Covid-19 por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social implementó medidas preventivas a nivel nacional para enfrentarlo en las fases de prevención y contención a través de la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020.

Señala que el mismo Ministerio mediante Circular externa No. 011 del 10 de marzo de 2020 estableció medidas para la contención del Covid-19 en los sitios y eventos de alta afluencia de personas, y mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en el territorio nacional por causa del Covid – 19, por lo que en conjunto con el Ministerio de trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública expidieron la circular externa conjunta No. 018 del 10 de marzo de 2020 mediante la cual se dictan acciones de contención ante el Covi-19.

Advierte que el gobernador del Huila mediante Decreto 091 del 16 de marzo de 2020 decretó la situación de calamidad pública como consecuencia del Covid-19, que en el mismo sentido expidió el Decreto 096 del 19 de marzo de 2020 adoptaron medidas de orden público en el departamento del Huila. Señala que conforme a lo

³ El alcalde del municipio de Tello no se pronunció sobre el decreto 039 del 4 de abril de 2020.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 9 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Tello	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00	

anterior, el municipio de Tello mediante Decretos 020 y 025 del 17 de marzo de 2020 decretó la calamidad pública como consecuencia del Covid-19, y que mediante Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 este municipio adoptó medidas sanitarias y acciones para la preservación de la vida y la mitigación del riesgo por el Covid-19.

Establece que mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el presidente de la República decretó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas a partir de las cero horas del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas del 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria.

Concluye que como primera autoridad del municipio tiene la obligación de salvaguardar la salud de los habitantes de este municipio, con la finalidad que las medidas se adopten puedan evitar, prevenir, controlar y mitigar los efectos del Covid-19.

4.2. Intervención de la comunidad y del Personero del municipio Tello y del Secretario de Gobierno del Departamento del Huila.

Venció en silencio el traslado a la comunidad, según constancia secretarial del 29 de abril de 2020, y tampoco se allegó intervención del personero municipal de Tello ni del Secretario de Gobierno del Departamento del Huila.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El agente del Ministerio Público conceptúa que los **Decretos 031 y 039 de 2020** no son susceptibles de control inmediato de legalidad por cuanto fueron expedidos en uso de sus facultades ordinarias, sin referir en los considerandos ni utilizar ninguna facultad o norma derivada del estado de excepción, por lo que concluye que no se profirieron con ocasión ni en desarrollo del estado de excepción, y en consecuencia el Tribunal debe inhibirse de pronunciar fallo de fondo.

Para arribar a esta conclusión el agente del Ministerio Público manifiesta que al revisar los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad, se advierte que estos actos jurídicos se fundamentan exclusivamente y refieren y usan competencias derivadas del artículo 315 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Ley 715 de 2001, Ley 1523 de 2012, Ley 1801 de 2016 y 1421 de 1993. Igualmente citan la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 que declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, y el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decretos 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidas por el alcalde del municipio de Tello

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00

Indica que escenario diferente se daría si el supuesto de hecho que invocase la autoridad para tomar las medidas adoptadas fuera el Decreto 417 de 2020 o alguno de los decretos legislativos proferidos en el estado de excepción, lo que no ocurre en estos decretos, además que no se encuentra acreditado en el expediente ningún elemento que permita concluir que no se profirieron en el desarrollo del estado de excepción.

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 1994⁴, el Tribunal es competente para conocer en única instancia del control de legalidad de los decretos 031 y 039 de 2020 proferidos por el Alcalde del municipio de Tello, jurisdicción del Departamento del Huila.

6.2. Problema Jurídico

2. Corresponde determinar si los Decretos 031 y 039 de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Tello se ajustan 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 precedibilidad 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

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

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 11 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Tello	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00	

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.

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



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decretos 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidas por el alcalde del municipio de Tello

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00

1994⁵ y en la Ley 1437 de 2011,⁶ 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 Corporación⁷ 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 1994⁸ 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 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 Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁶ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁷ 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.

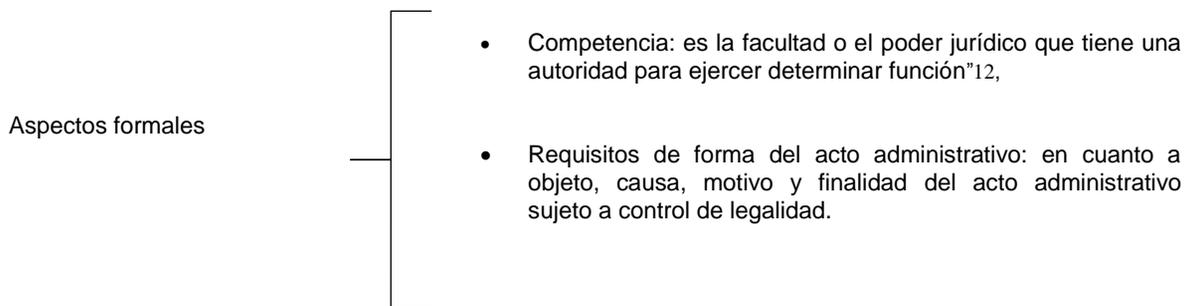
⁸ “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 13 de 25
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decreto 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Tello	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00	

5. *La Sala Plena del Consejo de Estado⁹ 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 otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”¹⁰*

10. En igual sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado¹¹ ha señalado que una vez definida la procedencia o precedibilidad del control inmediato de legalidad, en este caso de los Decretos 031 y 039 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:



⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Ibídem

¹² Rodríguez Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, Temis, Bogotá, 2013, pág. 322



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decretos 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidas por el alcalde del municipio de Tello

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00

Aspectos materiales

- Conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el Estado de Excepción: se busca establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo.

Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.

- Proporcionalidad de las disposiciones contenidas en el acto administrativo que motiva el control de legalidad.

6.4. Requisitos de precedibilidad.

11. El Consejo de Estado¹³ estableció los presupuestos de precedibilidad 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”*

6.4.1. Que se trate de un acto de contenido general

12. Efectivamente los Decretos 031 y 039 de 2020 **son actos administrativos generales** por cuanto no están relacionados con situaciones jurídicas individuales y subjetivas, sino que por el contrario a través de ellos se adopta lo ordenado por el Gobierno Nacional respecto a la medida de aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Tello y se regularon las medidas de circulación de las personas para el abastecimiento de alimentos y artículos de primera necesidad a través del denominado “pico y cédula, además de otras medidas de restricción a la circulación, que se aplican a todos los habitantes del municipio de Tello.

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 Tello, en ejercicio de sus funciones administrativas como alcalde

¹³ 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.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 15 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Tello	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00	

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, y la Ley 1801 de 2016.

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.

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



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decretos 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidas por el alcalde del municipio de Tello

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00

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.

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

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 17 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Tello	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00	

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 los actos objeto de control desarrollan los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción declarado, la Sala debe revisar los considerandos de los Decretos 031 y 039 de 2020.

24. En el Decreto 031 de 2020 se establecieron como fundamentos:

- Los artículos 2, 44, 209, 305 numerales 1 y 2, 44 y 45 de la Constitución Política
- Los artículos 1, 198, 202 de la Ley 1801 de 2016
- La Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social
- La Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social
- El Decreto 420 del 18 de marzo de 2020
- La circular externa conjunta No. 18 expedida por los Ministerios de Trabajo, Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante la cual se dictan acciones de contención ante el Covid-19
- El Decreto 091 del 16 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador del Huila que decretó la situación de calamidad pública por Covid-19 en el Departamento del Huila
- El Decreto 096 del 16 de marzo de 2020 expedido por el gobernador del Huila que adoptó medidas transitorias para garantizar el orden público
- El Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual el municipio de Tello adoptó medidas sanitarias y acciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión del Covid-19
- El Decreto 457 del 22 de marzo de 2020

25. En el Decreto 039 de 2020 se establecieron como fundamentos:

- Los artículos 2, 44 y 45, 49, 95 y 315 de la Constitución Política
- La sentencia C-128 de 2018 expedida por la Corte Constitucional

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 18 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decretos 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidas por el alcalde del municipio de Tello	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00	

- El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012
- Los artículos 1 parágrafo primero, 3, 12, 14, de la Ley 1523 de 2012
- Los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020 en materia de orden público
- La Resolución 464 del 18 de marzo de 2020 que adoptó la medida obligatoria de aislamiento para la protección de los adultos mayores
- Los artículos 198 y 202 de la Ley 1801 de 2016
- El Decreto 0098 del 22 de marzo de 2020 mediante el cual el Departamento del Huila adoptó y extendió la medida de restricción de movilidad
- El Decreto 020 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual el municipio de Tello decretó la calamidad pública
- El Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 por el cual el municipio de Tello adoptó las medidas sanitarias y acciones adicionales para la preservación de la vida y mitigación del riesgo
- El Decreto 028 del 19 de marzo de 2020 por el cual el municipio de Tello decretó la Urgencia Manifiesta en toda su jurisdicción
- El Decreto 031 del 22 de marzo de 2020 por el cual el municipio de Tello adoptó medidas para enfrentar la emergencia sanitaria generada por el Covid – 19

26. De la misma manera en las atribuciones constitucionales y legales que se citan como fundamento para la expedición del mencionado decreto, se enlistan el Artículo 315 de la Constitución Política, Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, el numeral 18 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993.

27. Como se advierte, si bien los dos decretos estudiados citaron dentro de sus considerandos el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, el Decreto 420 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 adoptan los mencionados decretos municipales objeto de análisis, sin necesidad de regirse por los decretos legislativos emitidos con ocasión de la pandemia por el Covid-19.

28. 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**



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Tello

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 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. (...)".

29. 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.

30. El artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, citado dentro de las atribuciones que fundamentan la expedición de los Decretos municipales 031 y 039 de 2020, señala que son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales, 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, y el artículo 202 ídem le otorga competencia a los gobernadores y alcaldes de adoptar medidas de restricción la movilidad, decretar toque de queda o suspender reuniones o aglomeraciones, y actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores.

31. 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.

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

33. Así las cosas y al no cumplirse en su integridad los requisitos de precedibilidad, la Sala no realizará el control inmediato de legalidad de

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 20 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decretos 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidas por el alcalde del municipio de Tello	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00	

los Decretos municipales 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Tello.

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,

RESUELVE:

PRIMERO: NO REALIZAR el control inmediato de legalidad de los siguientes decretos expedidos por el alcalde del municipio de Tello - 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:

- Decreto 031 del 23 de marzo de 2020 *“POR EL CUAL SE IMPARTEN MEDIDAS PARA ENFRENTAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*.
- Decreto 039 del 4 de abril de 2020 *“POR EL CUAL ADICIONAN MEDIDAS A LAS ADOPTADAS EN LOS DECRETOS Nº 031 Y 034, SE ESTABLECE EL PICO Y CEDULA EN EL MUNICIPIO DE TELLO – HUILA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*.

SEGUNDO: Por Secretaría notificar la presente providencia al Alcalde del municipio de Tello, al Personero Municipal y a la Secretaría de Gobierno Departamental del Huila, 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



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Tello

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00

RAMIRO APONTE PINO

BEATRÍZ TERESA GALVIS BUSTOS
Aclara Voto

JORGE ALIRIO CORTES SOTO

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decretos 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidas por el alcalde del municipio de Tello

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00

SALVAMENTO DE VOTO

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA Magistrado

Neiva, 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 precedibilidad consistente en desarrollar los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

2. Considero que el análisis del tercer requisito de precedibilidad 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 precedibilidad 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 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Tello	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 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 de los Decretos 031 y 039 de 2020 se hizo alusión como fundamentos jurídicos de las decisiones allí adoptadas, entre otras, los artículos 2, 44, 45, 49, 95, 209, 305 numerales 1 y 2, 315 de la Constitución Política; los artículos 1, 198, 202 de la Ley 1801 de 2016; el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; los artículos 1 párrafo primero, 3, 12, 14, de la Ley 1523 de 2012; los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020 en materia de orden público; la

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 24 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decretos 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidas por el alcalde del municipio de Tello	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00	

Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social; la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y 464 del 18 de marzo de 2020 expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; y el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020

10. Si bien dentro de sus considerandos los mencionados decretos no señalan como fundamento el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de excepción, si establecen 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, el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 mediante el cual se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid-19, 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 los decretos 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, Ley 1801 de 2006, Ley 715 de 2001 como lo estipulan los mismos decretos, y se expidieron en ejercicio de las atribuciones ordinarias conferidas por la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, el numeral 18 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, se considera que estas facultades ordinarias citadas en el cuerpo de los decretos, no desdibujan el hecho que los decretos controlados 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, 420 y 457 de 2020, lo hacen susceptible del control inmediato de legalidad.**

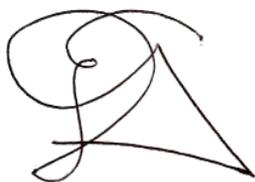
	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 25 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Tello	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00167 00	

12. Aunado a que al revisar el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020¹⁴ en su parte motiva señala que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, lo que en efecto hizo el alcalde del municipio de Tello.

13. Conforme a lo anterior, al confrontar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar la emergencia Económica, Social y Ecológica, con los Decretos 031 y 039 de 2020 expedidos por el alcalde de Tello, no hay duda que este último tiene fundamento constitucional (artículo 315), legal (Ley 1801 de 2016, ley 136 de 1994, Ley 715 de 2001, entre otras), 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 Tello.

14. Evidenciando que desde una perspectiva material los Decretos municipales 031 del 23 de marzo de 2020 y 039 del 4 de abril de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Tello desarrollaron 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 de los mencionados decretos y determinar si se ajusta a derecho.

Atentamente,



ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado

¹⁴ "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"