



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
**Sala Plena**  
**M.P. Ramiro Aponte Pino**

Neiva, veinticinco de junio de dos mil veinte.

**MEDIO DE CONTROL** : **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**ACCIONADO** : **DECRETO 23 DE 28 DE ABRIL DE 2020**  
**MUNICIPIO** : **LA ARGENTINA (H)**  
**PROVIDENCIA** : **SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**  
**RADICACION** : **41 001 23 33 000 2020 00412 00**  
**ACTA** : **Sala Virtual No. 17.**

### **I.-EL ASUNTO.**

Evacuadas las correspondientes ritualidades, de acuerdo con las preceptivas consagradas en el artículo 185-6º del CAPACA, sin que se advierta falencias sustanciales o adjetivas que invaliden lo actuado, procede la Sala Plena a emitir pronunciamiento de mérito.

### **I.- ANTECEDENTES.**

#### **1.- El acto general objeto de control de legalidad.**

El 28 de abril hogaño, el alcalde de La Argentina (H) expidió el Decreto 023, a través del cual, adoptó unas medidas sanitarias y administrativas, para "...la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (Covid-19)...".

Para conjurar la situación, acogió "...lo ordenado por el Gobierno Nacional respecto de la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio, contenida en el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020...". En consecuencia, extendió el aislamiento a todos los habitantes del municipio (entre el 27 de abril y el 11 de mayo de la presente anualidad), estableciendo 36 excepciones.

De otro lado, prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y cerrados durante ese mismo lapso; estableció el "*pico y cédula*" para realizar compra de bienes de primera necesidad (alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, elementos

de limpieza y aseo), y para tramitar los servicios bancarios, financieros y judiciales.

También autorizó realizar actividad física individual (correr, caminar, trotar, montar bicicleta y patinar), y estableció un protocolo para ello. Finalmente, indicó que la inobservancia de estas medidas dará lugar a la imposición de las multas y sanciones establecidas en el Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Para adoptar esa determinación, se fundamentó en las atribuciones que le confiere el artículo 315 de la Carta Política, las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 715 de 2001, 1801 de 2016, 1523 de 2013, el Decreto 780 de 2016, la Circular 005 del 11 de febrero de 2020 y la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, proferidas por el Ministerio de Salud y la Protección Social, y los Decretos presidenciales 417, 418, 419, 420, 457 y 593 de 2020

En efecto, el mencionado acto administrativo dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: ADÓPTESE. Para toda la población del Municipio de La Argentina Huila (Habitantes, residentes y visitantes), lo ordenado por el Gobierno Nacional respecto de la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio, contenida en el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020, para la preservación de la vida y en aras de mitigar el riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (Covid-19) e impleméntese con el mismo propósito medidas adicionales a las ya existentes (Decretos Municipales No. 11, 13 y 18), para el Municipio de La Argentina.

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDÉNESE. Extender el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas (Habitantes, residentes y visitantes) en el Municipio de La Argentina, consistente en permanecer las 24 horas del día en casa, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, y hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día lunes 11 de mayo de 2020; en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus (Covid-19).

Para lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos, de manera especial y estricta en lo referente al ingreso de personas provenientes de otros municipios del Departamento del Huila o ciudades del resto del país, con las excepciones previstas en el artículo 3º del Decreto Presidencial No. 593 de 2020 y contenidos en el artículo 3º del presente Decreto.

ARTÍCULO TERCERO: GARANTÍAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia; en el Municipio de La Argentina, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se permitirá 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 de necesidad – alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancía de ordinario consumo en la población.

3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.

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 la Organización Panamericana de la Salud – OPS de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de la 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 tecnología 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, 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 y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) 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, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas, 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, 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 para 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 de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

15. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.

16. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.

17. 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.

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

19. 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.

20. 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.

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

22. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamientos de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

23. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que presten el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de

edificaciones y las edificaciones en las que desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.

24. 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, reciclaje, 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.

25. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición de licencias urbanísticas. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación de servicios a las personas más vulnerables y a las personas, de especial protección constitucional.

El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.

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

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

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

29. 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 interrumpidamente.

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

31. 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.

32. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.

33. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos que establezcan.

34. La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

35. El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.

36. La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.

PARÁGRAFO PRIMERO: Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades y deberán portar de manera obligatoria y permanente tapabocas en cada uno de los espacios que hagan uso de estas excepciones.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3.

PARÁGRAFO TERCERO: 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 CUARTO: Con el fin de proteger la integralidad 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, máximo por un lapso de tiempo de 20 minutos.

PARÁGRAFO QUINTO: Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

ARTÍCULO CUARTO: MOVILIDAD: Se deberá garantizar el servicio público de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio del Municipio de La Argentina, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la

emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo anterior.

Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.

**ARTÍCULO QUINTO:** REITERAR la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y cerrados, en establecimiento de comercio y en general, en toda la Jurisdicción del Municipio de La Argentina, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020 y hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.

**ARTÍCULO SEXTO:** MEDIDA PICO Y CÉDULA. El municipio de La Argentina Huila en aras de preservar el orden y evitar la salida colectiva de ciudadanos y por ende una posible propagación masiva de COVID-19, establece; que las compras de bienes de primera necesidad: alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, entre otros deberán hacerse en el área o zona más cercana a su lugar de residencia y solo podrá hacerlo una persona miembro del hogar, pudiendo realizarlo en determinados días, de acuerdo al último dígito de la cédula de ciudadanía, así como para la utilización de servicios bancarios, financieros y judiciales, retiro o recibo de subsidios, para lo cual deberá demostrar y acreditar con su documento de identificación de la siguiente manera:

<b>Días de la semana</b>	<b>Último dígito de la cédula</b>
Lunes	1 y 2
Martes	3 y 4
Miércoles	5 y 6
Jueves	7 y 8
Viernes	9 y 0
Sábado	0-2 (sábado 2 de mayo)
Domingo	4-6-8 (domingo 3 de mayo)

<b>Días de la semana</b>	<b>Último dígito de la cédula</b>
Lunes	1 y 2
Martes	3 y 4
Miércoles	5 y 6
Jueves	7 y 8
Viernes	9 y 0
Sábado	1-3 (sábado 9 de mayo)
Domingo	5-7-9 (domingo 10 de mayo)

**PARÁGRAFO PRIMERO:** De manera obligatoria, los propietarios y trabajadores de los establecimiento de comercio existentes en la Jurisdicción del Municipio de La Argentina, deberán solicitar la presentación de la cédula de ciudadanía por parte de sus potenciales clientes; lo anterior a fin de brindar cumplimiento cabal a la disposición el presente artículo.

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** ACTIVIDAD FÍSICA. AUTORIZAR parcialmente el desarrollo de actividad física individual, según las disposiciones el Decreto Presidencial No. 593 de 2020, los días lunes a viernes con duración de una (1) hora diaria, en el horario comprendido de las 05:00 a.m. hasta las 07:00 a.m., para los habitantes del

Municipio de La Argentina que se encuentren en un rango de edad de entre los 18 y hasta los 60 años, quienes deberán cumplir los protocolos implementados por el Ministerio de Salud y Protección Social.

PARÁGRAFO PRIMERO: PROTOCOLO. Los tipos de actividad física individual que se permiten son: caminar, trotar, correr, montar bicicleta y patinar, sin superar el radio de un (01) kilómetro de distancia del lugar de vivienda de quien realice la actividad física.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El documento de protocolo de bioseguridad y cumplimiento deberá estar avalado y debidamente firmado por un profesional en Salud, Seguridad, Medio Ambiente y Calidad y deberá contar con su debido registro y/o licencia profesional.

El cumplimiento del protocolo de bioseguridad, luego de ser viabilizado deberá ser aplicado debidamente por la empresa y/o contratista encargada de la obra, que será legalmente responsable sobre las acciones u omisiones el mismo. En todo caso, funcionarios y contratistas del Municipio de La Argentina se encargarán de la vigilancia y control sobre el cumplimiento del presente artículo; so pena de proceder con la suspensión de los trabajos, en caso de no dar cumplimiento a los protocolos avalados.

ARTÍCULO NOVENO: Para las personas que se les permite el derecho de circulación en las actividades y casos establecidos en el artículo 3º del presente Decreto, deberán dar estricto cumplimiento a las medidas de salubridad y sanidad señaladas por las autoridades del orden Nacional y Municipal. No se podrán concentrar en el mismo espacio a más de 10 personas para lo cual se deberán respetar una distancia de al menos dos metros entre cada persona y portar tapabocas de manera permanente.

ARTÍCULO DÉCIMO: La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el Presente Decreto, dará lugar a la aplicación de las sanciones establecidas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

## **2-. El trámite.**

Dicho acto fue remitido por el ente territorial el 29 de abril de la presente anualidad. El 30 del mismo mes y año ingresó al despacho, y se admitió el 4 de mayo siguiente.

Con el fin de darle la respectiva publicidad, y con el fin de facilitar la intervención de los defensores o impugnadores de la legalidad, se realizó la publicación en la página web.

De igual forma, se solicitó a la Personería de La Argentina que expresa su parecer sobre la legalidad, efectos y conveniencia del Decreto 23 del 28 de abril de 2020.

Finalmente, se dispuso correr traslado al agente del ministerio público.

### **3.- Intervención ciudadana.**

No hubo intervención ciudadana, a pesar de que se informó a la comunidad en debida forma<sup>1</sup>.

### **4.- Concepto del Ministerio Público.**

Luego de abordar el análisis del marco superior y legal que regula los *estados de excepción* y el *control inmediato de legalidad*, la Procuradora 34 Judicial II adscrita a ésta corporación le solicitó inhibirse para conocer el asunto.

En su opinión, el acto administrativo se expidió con fundamento en las Leyes 1801 de 2016 y 1523 de 2012, en la Resolución 385 de 2020 (a través de la cual se declaró la emergencia sanitaria), y en los Decretos 418, 420, 457, 531 y 593 de 2020 (por medio de los cual se imparten instrucciones para atender la emergencia sanitaria generada por la pandemia del covid19 y la conservación del orden público); recordando que la restricción de la movilidad hace parte de las facultades otorgadas a los alcaldes como primera autoridad de policía. De suerte que no desarrollan los decretos legislativos:

“Lo anterior permite afirmar que el decreto municipal bajo estudio se profirió en ejercicio de facultades administrativas de Policía, las cuales a nivel nacional fueron reguladas por el Presidente de la República a partir de los Decretos 418 de 2020, 420 de 2020 y 457 de 2020, entre otros, contentivos de instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, Decretos que no ostentan la naturaleza jurídica de ser legislativos por cuanto no fueron expedidos en virtud del Estado de Excepción declarado a través del Decreto 417 de 2020, pues ninguna de sus medidas es desarrollada por aquellos”.

## **III.- CONSIDERACIONES.**

### **1.- La competencia.**

Al tenor de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136, 151-14 y 185-6º del CPACA, el Tribunal (en Sala Plena), es competente para resolver el presente asunto en única instancia; como quiera que la controversia tiene por objeto ejercer el control inmediato de legalidad de un acto de carácter general, proferido por

---

<sup>1</sup> El aviso fue fijado en la página web de la Rama Judicial y del Tribunal Administrativo del Huila el 4 de mayo de 2020.

una autoridad con jurisdicción en el departamento del Huila, en desarrollo de funciones administrativas.

## **2.-El problema jurídico.**

Se contrae a establecer, si en la expedición del Decreto 23 del 28 de abril de 2020 se satisficieron los requisitos regulados en el marco normativo superior. En particular, si se allanaron al cumplimiento de las preceptivas rectoras del estado de emergencia económica y social.

## **3.- El estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.**

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Carta y la Ley Estatutaria 137 de 1994, con el fin de conjurar la crisis generada por la pandemia del coronavirus covid19, el 17 de marzo del año en curso el Presidente de la República expidió el Decreto 417 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional".

De acuerdo con la normatividad superior, la vigencia fue establecida en 30 días calendario, y al expirar, el 6 de mayo siguiente el Ejecutivo expidió el Decreto 637, declarando nuevamente el estado de excepción durante idéntico término.

En desarrollo de las facultades, el Gobierno Nacional ha expedido una buena gama de Decretos Legislativos (con fuerza de ley), regulando múltiples materias (convivencia, salubridad, confinamiento obligatorio, restricción de la libertad de circulación, interrupción de actividades económicas, contratación estatal, asuntos tributarios y presupuestales, administración de justicia, servicios bancarios y financieros, servicios públicos domiciliarios, transporte, subsidio a los menos favorecidos, reactivación económica, entre otros).

## **4.-El marco normativo y jurisprudencial que regula el *control inmediato de legalidad*.**

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>2</sup>, preceptúa que "...las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales." (subrayado fuera de texto).

---

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia.

Ese precepto fue reproducido por el artículo 136 del CPACA, y el artículo 151-14, *ibídem*, dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia el "...control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan" (el subrayado es nuestro).

En opinión del H. Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad "...es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

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 Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción<sup>3</sup>" (subraya la Sala).

De igual manera, dicha Colegiatura estableció los presupuestos que se deben satisfacer para que las medidas de las entidades territoriales sean susceptibles del *control inmediato de legalidad*:

"a) que sean de carácter general; b) que correspondan al ejercicio de la función administrativa y c) que se dicten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción<sup>4</sup>".

En reciente pronunciamiento, se ratificó y precisó esa posición jurisprudencial:

"Ahora bien, cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA hacen alusión al control judicial de las "*medidas de carácter general*", no se están refiriendo a todas las manifestaciones formales e informales de la actividad administrativa que se profieren en tiempos de normalidad, sino que el control inmediato de legalidad previsto en estas disposiciones y ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae en disposiciones que en tiempo, en tiempos de excepción, reúnen dos presupuestos: i) *subjetivo (autoridad que lo expide)*,

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, 5 de marzo de 2012. Radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Reinaldo Chávarro Buriticá. Bogotá, D.C., Veintiocho (28) de Enero de Dos Mil Tres (2003). Radicación Número: 11001-03-15-000-2002-1280-01(CA-006). Posición reiterada, en providencia del 20 de octubre de 2009, proferida dentro del expediente radicado 2009-00549. Ver en igual sentido, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo auto del 31 de marzo de 2020, Consejera Ponente: Dra Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

que el acto formal o informal sea expedido por una autoridad de nivel nacional o territorial; y ii) *objetivo (situación fáctica en la que se establezca objeto, causa, motivo y finalidad)*, que el acto sea general, se expida en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción”<sup>5</sup>.

## **5.- El caso concreto.**

Como ya se indicara, el 28 de abril hogaño, el Alcalde de La Argentina (H) expidió el Decreto 23, adoptando medidas sanitarias y administrativas para preservar “...la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (Covid-19)...”.

En concreto, acogió “...lo ordenado por el Gobierno Nacional respecto de la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio, contenida en el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020...”. En consecuencia, extendió el aislamiento a todos los habitantes del municipio (entre el 27 de abril y el 11 de mayo de la presente anualidad), estableciendo 36 excepciones. Reiteró la prohibición de consumir bebidas embriagantes en espacios abiertos y cerrados durante ese mismo lapso; estableció el “*pico y cédula*” para realizar compra de bienes de primera necesidad (alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, elementos de limpieza y aseo), y para tramitar los servicios bancarios, financieros y judiciales.

También autorizó realizar actividad física individual (correr, caminar, trotar, montar bicicleta y patinar), y adoptó un protocolo. Finalmente, indicó que la inobservancia de estas medidas daría lugar a la imposición de las multas y sanciones establecidas en el Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Al respecto, es del caso precisar lo siguiente:

a.-No obstante que el preámbulo y el artículo primero anuncian que esas medidas se implementaron con el fin afrontar la emergencia sanitaria y la calamidad pública generada por la pandemia del *covid-19*; no existe duda que se apoyó exclusivamente en el marco constitucional y legal ordinario.

En efecto, para adoptar esas determinaciones el alcalde esgrimió la facultad que le otorga el artículo 315 de la Carta Política<sup>6</sup>, las atribuciones que le confieren los artículos 3º y 91 de la Ley 136 de 1994, (modificados por los artículos 6 y 29 de la Ley 1551 de 2012,

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia del 8 de mayo de 2020. Radicación 1100103150002020146700. Acto objeto de control: Resolución 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la Agencia Nacional del Expector (ANE). M.P. Dr. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>6</sup> Aunque en las consideraciones también mencionó los artículos 2, 49, 209 y 215 de la Carta Política.

respectivamente), el artículo 44.3.5 de la Ley 715 de 2001, el párrafo primero del artículo 1º, los artículos 3º y 12 de la Ley 1523 de 2012; el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016; el artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016; la Circular 005 del 11 de febrero de 2020 y la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social. Que en su orden, le otorgan la potestad de "...Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante...". Y en desarrollo de las mismas, tiene la competencia para establecer las siguientes medidas:

- a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;
- b) Decretar el toque de queda;
- c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;
- d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;
- e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9º del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen...".

Por su parte, el artículo 44 (numeral 44.3.5) de la Ley 715 de 2001, preceptúa que al municipio le corresponde "Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgo para la población (...)". Y los artículos 1º, 3º y 12 de la Ley 1523 de 2012 (a través de la cual, se adoptó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre), le asignan a los gobernadores y alcaldes competencias para ejercer la calidad de *conductores del sistema nacional a nivel territorial*.

La Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia), le otorga una serie de competencias extraordinarias a los gobernadores y alcaldes para afrontar *situaciones de emergencia y calamidad*:

*"Competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad.* Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

(...)

3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos...".

A través del Decreto 780 de 2016, el Ministerio de Salud expidió el Decreto Único Reglamentario del sector salud y protección social, y en su artículo 2.8.8.1.4.3 enlistó las medidas sanitarias preventivas, de seguridad y control que pueden implementarse ante la ocurrencia de eventos que atenten contra la salud individual o colectiva. Entre ellas, el aislamiento o internación de personas o animales, vacunación, control de agentes y materiales infecciosos o tóxicos, clausura de establecimientos (total o parcial), suspensión de trabajos (total o parcial), decomiso de objetos o productos, entre otras.

Finalmente, a través de la Circular 005 el 11 de febrero de 2020 y la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social impartió directrices para la detección temprana, control y atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus Covid-19, y declaró la emergencia sanitaria; respectivamente.

b.-Al analizar la procedencia del control inmediato de legalidad en un asunto similar (Resolución 113 del 13 de abril de 2020 "Por medio de la cual se expiden directrices de carácter temporal, extraordinarias y preventivas con ocasión de la ampliación medida de aislamiento preventivo obligatorio ordenada por el Decreto Legislativo 531 de 2020", expedida por el Director General de la Agencia Nacional del Espectro); el H. Consejo de Estado recordó que el juez contencioso administrativo debe verificar que las manifestaciones de la administración deben ser consonantes con los requisitos formales y materiales señalados en los preceptos constitucionales y legales, y sí el acto sometido a control no desarrolla concretamente un decreto legislativo, no es pasible del mismo (aunque cite o mencione un decreto de esa naturaleza):

"Ahora bien, cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA hacen alusión al control judicial de las *"medidas de carácter general"*, no se están refiriendo a todas las manifestaciones formales e informales de la actividad

administrativa que se profieren en tiempos de normalidad, sino que el control inmediato de legalidad previsto en esas disposiciones y ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae en disposiciones que, en tiempos de excepción, reúnen dos presupuestos: i) *subjetivo (autoridad que lo expide)*, que el acto formal o informal sea expedido por una autoridad del nivel nacional o territorial; y ii) *objetivo (situación fáctica en la que se establezca objeto, causa, motivo y finalidad)*, que el acto sea general, se expida en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción”.

(...)

El Despacho pone de presente que la Resolución 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la Agencia Nacional del Espectro –ANE–, si bien en la parte considerativa hace referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República a través del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el fundamento principal para expedirla fue el Decreto 457 de 2020 y el Decreto 531 de 2020, en los cuales se ordenó, en virtud de facultades ordinarias, 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 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Así las cosas y de conformidad con lo anterior, no se encuentra configurado en su plenitud el presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción–, por lo que no existe mérito para avocar de oficio el conocimiento a través del control inmediato de legalidad de la Resolución 113 del 13 de abril de 202, expedida por la ANE...”<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia del 8 de mayo de 2020. Radicación 1100103150002020146700. Acto objeto de control: Resolución 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la Agencia Nacional del Espectro (ANE). M.P. Dr. Ramiro Pazos Guerrero.

c.- Tomando como marco de reflexión la normatividad anteriormente mencionada y el calificado pronunciamiento del Superior, considera la Sala, que el Decreto 23 del 28 de abril de 2020 fue expedido por una autoridad territorial y en ejercicio de funciones administrativas (alcalde de La Argentina); por lo tanto, satisface el presupuesto *subjetivo*.

Sin embargo, se advierte que no se dictó en desarrollo de los decretos legislativos, pues a pesar que las *medidas extraordinarias* pretenden afrontar la crisis sanitaria; en ninguno de sus apartes desarrolla las disposiciones que adoptó el Gobierno Nacional para conjurar el estado de emergencia económica, social y ecológica. Incluso, el decreto reiterativamente cita como soporte normativo las atribuciones ordinarias de policía que la Ley 1801 de 2016 le confiere a los mandatarios locales (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), y las que les otorga el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en su calidad de *conductores* de la política de gestión del riesgo en su jurisdicción territorial.

Incluso, el acto administrativo objeto de revisión se limitó a adoptar las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional para conjurar la emergencia sanitaria generada por la pandemia del covid19, y para el mantenimiento del orden público, contenidas en el Decreto 593 del 24 de abril de 2020; como se indica en su numeral primero. Destacando, que de manera muy general, y sin hacer ningún tipo de consideración, menciona los decretos 417<sup>8</sup>, 418<sup>9</sup>, 420<sup>10</sup>, 457<sup>11</sup> y 531<sup>12</sup> de 2020.

Así las cosas, es menester colegir que el referido decreto no es pasible del control inmediato de legalidad. Desde luego, sin perjuicio de que quien esté interesado, pueda promover el medio de control que de acuerdo con sus pretensiones fuera procedente.

Por 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,

---

<sup>8</sup> "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio Nacional".

<sup>9</sup> "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público".

<sup>10</sup> "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".

<sup>11</sup> "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público".

<sup>12</sup> "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público".

## **RESUELVE:**

**PRIMERO.**- No efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 23 del 28 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de La Argentina (H) "POR MEDIO DEL CUAL SE ARTICULAN LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL EN EL DECRETO No. 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020, CON LAS ESTABLECIDAS EN EL MUNICIPIO DE LA ARGENTINA, MEDIANTE LOS DECRETOS No. 11, 13 y 18 de 2020; CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19), EN EL TERRITORIO COLOMBIANO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Lo anterior, sin perjuicio de que quien esté interesado pueda promover el medio de control que de acuerdo con sus pretensiones fuera procedente.

**SEGUNDO.**- Ordenar la notificación y la publicación de la presente decisión, en la sección que para el efecto se ha dispuesto en la página web de la rama judicial ([www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)).

**TERCERO.**- Cumplido lo anterior, se ordena el archivo del expediente, previo desanotación en el software de gestión.

## **NOTIFIQUESE.**



**RAMIRO APONTE PINO**  
**Magistrado**



**JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO**  
**Magistrado**

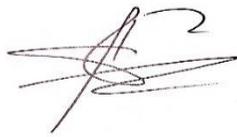


**ENRIQUE DUSSÁN CABRERA**  
**Magistrado**

-Salvamento de voto-



**GERARDO IVÁN MUNÓZ HERMIDA**  
**Magistrado**



**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
**Magistrado**



**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
**Magistrada**  
-Aclaración de voto-