

	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 033 del 22 de marzo de 2020 y 034 del 24 de marzo de 2020, expedidos por el alcalde municipal de Oporapa	
Radicación	41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)	
Asunto	Sentencia	Número: S-061
Aprobado en Sala Plena	Acta 15.	

1. OBJETO

Procede la Sala Plena de la Corporación a efectuar el respectivo control de legalidad sobre los Decretos N° 033 de 22 de marzo del 2020 y 034 del 24 del mismo mes y año, por medio de los cuales se *“adoptan medida sanitarias y acciones transitorias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica ocasionada por el Coronavirus (COVID-19) el Municipio de Oporapa- Huila y se dictan otras disposiciones”* y se *“modifica o aclara el decreto 033 del 23 de marzo de 2020 por medio de cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica ocasionada por el coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Oporapa (H) y se dictan otras disposiciones”*, expedidos por la Alcaldía Municipal de Oporapa (H), respectivamente, de conformidad con artículos 136 y 185 del CPACA y artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹.

2. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL.

El día 30 de marzo de 2020 la Alcaldía Municipal de Oporapa (H) remitió por correo electrónico a la dirección *“ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co”* y de manera independiente, copia de los Decretos N° 033 y 034 del 22 y 24 de marzo del 2020, respectivamente, para efectos del control inmediato de legalidad, actos administrativos que si bien se recibieron pasadas las 48 horas luego de su expedición, no es óbice para no conocer del presente asunto, por cuanto la Ley previó el conocimiento de manera oficiosa en tratándose de este medio de control.

¹ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 2 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)	

Ahora bien, los actos objeto de control corresponde al i) Decreto N° 033 del 22 de marzo de 2020, a través del cual se *“ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS PARA LA PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA OCACIONADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE OPORAPA HUILA Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”* y al ii) Decreto N° 034 del 24 del mismo mes y año, mediante el cual *“POR EL CUAL SE MODIFICA O ACLARA EL DECRETO 033 DEL 23 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DE CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS PARA LA PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA OCACIONADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE OPORAPA (H) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*

2.1. Del Decreto N° 033 del 22 de marzo de 2020.

El Alcalde Municipal de Oporapa (H) en ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y de la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, Ley 715 de 2001, Ley 1801 de 2016, Ley 1523 de 2012, Decreto 780 de 2016, Circular N° 005 del 11 de febrero de 2020 emanado del Ministerio de Salud y Protección Social y la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 del mismo ministerio, expidió el Decreto N° 033 del 22 de marzo de 2020, *“adoptan medida sanitarias y acciones transitorias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica ocasionada por el Coronavirus (COVID-19) el Municipio de Oporapa- Huila y se dictan otras disposiciones”*.

Dicho acto administrativo, dispuso:

“Artículo Primero: Queda prohibido el ingreso y salida de personas del Municipio de Oporapa, a partir del 22 de marzo a las 20:00 horas y hasta el 13 de abril de 2020 a las 11:59 p.m.

Parágrafo: La prohibición se hace extensiva a vehículos particulares, (automóviles, motocicletas, bicicletas, camionetas, etc.).

(...)

Artículo Segundo: Se prohíbe la libre circulación de todas las personas mayores de 70 años y de los menores de 18 años a partir del 22 de marzo a las 20:00 horas y hasta el 30 de mayo de 2020 a las 06:00 a.m.

Quedan exceptuados de la aplicación de la presente medida Toda persona mayor de 70 años y menor de 18 años que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud, citas médicas, exámenes, controles, terapias, urgencias médicas.

Artículo Tercero: Habilitar la línea telefónica (...) para orientación por parte del profesional médico frente al tema COVID -19.

Artículo Cuarto: Ordenar la suspensión de los términos aplicables a los procedimientos o trámites administrativos y disciplinarios de competencia del Municipio de Oporapa y de la Oficina de Control Interno Disciplinario, hasta el 14 de abril de 2020.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 3 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)	

Artículo Quinto: Invitar a los ciudadanos al cumplimiento de las medidas y recomendaciones fijadas por las autoridades competentes para prevenir la llegada y/o proliferación del coronavirus, especialmente las siguientes:

(...)"

En la parte considerativa del mencionado decreto se establecieron como fundamento de estas medidas el artículo 49 de la Constitución Política que establece que, la atención en salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado; el parágrafo 1° del artículo 2.8.8.1.4.3. del Decreto 780 de 2016 con relación a las medidas sanitarias en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional; el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, frente competencia de los municipios para ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción; el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, que trata sobre las facultades municipales para disponer acciones transitorias de policía antes situaciones extraordinarias que puedan amenazar a la población; el artículo 202 del Código de Policía, en relación a los poderes policivos de los alcaldes municipales, en concordancia con los artículos 35 y 198 de la Ley 1801 de 2016.

Así mismo en la Circular N° 00005 del 11 de febrero de 2020 y la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante las cual se impartió a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus COVID-19 y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo y, se declaró la emergencia sanitaria en el territorio nacional, respectivamente.

Además, la directiva presidencial N° 02 del 12 de marzo de 2020, en relación a la medidas necesarias para atender la contingencia del Covid-19 a partir del uso de las TIC; el Plan de Contingencia para el Covid-19 aprobado el 16 de marzo de 2020 por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de la entidad territorial y, el artículo 3° del decreto 095 del 19 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento del Huila, a través del cual se adoptaron medidas sanitarias y transitorias de policía para la preservación de la vida y la mitigación del riesgo ocasionado por la situación epidemiológica.

2.2. Del Decreto N° 034 del 24 de marzo de 2020.

En ese mismo sentido, dicho burgomaestre, en ejercicio de las mismas atribuciones constitucionales y legales del acápite anterior, expidió el Decreto N° 034 del 24 de marzo de 2020, por el cual resolvió:

°ARTÍCULO PRIMERO. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Oporapa, a



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)

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.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el Municipio de Oporapa, con las excepciones previstas en el artículo segundo del presente decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO: Modificar el PARAGRAFO del artículo PRIMERO del DECRETO 033 del 23 de Marzo de 2020, respecto de ampliar las excepciones o permisos de circulación de las personas y vehículos que se desempeñen o sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores, contenidas en el artículo Parágrafo del artículo Primero del Decreto Municipal 033 del 23 de marzo de 2020 a los siguientes casos:

- 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 el Municipio.*
- 3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y de servicios notariales.*
- 4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 60 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. La cadena de producción, abastecimiento, 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.*
- 7. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
- 8. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones*
- 9. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo limpieza de ordinario consumo en la población, (iii) 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.*
- 10. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, comercialización, distribución, de:*
 - a) insumos para producir bienes de primera necesidad;*
 - b) bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, alimento y medicinas para mascotas y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionadas con la producción de estos bienes.*
- 11. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, supermercados, mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales, podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*
- 12. Las actividades de los servicios públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)

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

14. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataforma de comercio electrónico o por entrega a domicilio.

15. 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 que trata el presente decreto.

16. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios).

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

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

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

20. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicas y privadas, beneficios económicos periódicos sociales -BEPS, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de seguridad social y protección social.

21. 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.

Parágrafo 1: las personas que desarrollan las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

Parágrafo 2: Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.

Parágrafo 3: Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado por 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, sólo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

ARTÍCULO TERCERO: Modificar el Artículo CUARTO del DECRETO 033 de 2020, El cual quedará así:

En virtud de las disposiciones de distanciamiento social, la administración municipal suspende todas las actuaciones administrativas que adelanten las diferentes Secretarías, Oficinas Asesoras e Inspección de policía del municipio. La suspensión de términos implica la suspensión de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta la administración municipal de Oporapa.



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 6 de 25
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)	

PARGAGRAFO PRIMERO. Se exceptúan los procesos para garantizar, proteger y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y los demás miembros de la familia en situación de violencia intrafamiliar, de conformidad con la ley 1098 de 2006 y el decreto 4840 de 2007.

PARGAGRAFO SEGUNDO: Los procesos administrativos contractuales que adelanta la oficina de contratación.

ARTÍCULO CUARTO: Se suspende la atención al público de manera presencia en todas las dependencias de la administración municipal desde el martes 24 de marzo hasta el 14 de abril de 2020.

PARÁGRAFO PRIMERO. La alcaldía dispondrá de los canales electrónicos necesarios para recibir denuncias, peticiones, consultas y demás solicitudes ciudadanas o institucionales.

ARTÍCULO QUINTO La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal que reza: "VIOLACION DE MEDIDAS SANITARIAS. <Pena aumentada por el artículo 1 de la Ley 1220 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> El que viole medias sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años"; y a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del decreto 780 de 2016; "MULTAS. La multa consiste en la sanción pecuniaria que se impone a una persona natural o jurídica por la violación de las disposiciones sanitarias, mediante la ejecución de una actividad o la omisión de una conducta. Las multas podrán ser sucesivas y su valor en total podrá ser hasta por una suma equivalentes a 10.000 salarios diarios mínimos legales vigentes al omento de imponerse.

Las multas deberán cancelarse en la entidad que las hubiere impuesto, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecución de la providencia que las impone. El no pago en los términos y cuantías señaladas, dará lugar al cobro por jurisdicción coactiva '~', o la norma que lo sustituya, modifique o derogue.

ARTÍCULO SEXTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación

Dado en el Municipio de Oporapa Huila, a los 24 días del mes de marzo de 2020."

En ese mismo sentido, en la parte considerativa del citado decreto se establecieron como fundamento de las nuevas medidas adoptadas, los artículos 2, 49 y 209 de la Constitución Política en relación a los principios y derechos que circundan la atención en salud; además argumentó que, es un deber del alcalde velar por la integridad de las condiciones de vida y salubridad de todos los habitantes del municipio de "Santa María" (sic), lo que conlleva a tomar decisiones orientadas a proteger y velar por la integridad física de la población; el Decreto 420 de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional impartió instrucciones para expedir normas de orden público en virtud de la emergencia sanitaria; el Decreto 095 del 19 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento del Huila, a través del cual se

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 7 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)	

adoptaron medidas sanitarias y transitorias de policía para la preservación de la vida y la mitigación del riesgo ocasionado por la situación epidemiológica y, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, a través del cual se ordenó un aislamiento preventivo inteligente obligatorio para todos los habitantes de la Republica de Colombia.

Por lo anterior y, en atención a las medidas de aislamiento ordenadas por el Gobierno Nacional, ordenó la modificación del Decreto N° 033 del 22 de marzo de 2020 y, decretó la inclusión de las excepciones a la movilidad que no habían sido tenidas en cuenta.

3. DEL TRÁMITE PROCESAL.

Por auto del 3 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto N° 033 del 22 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; ordenó comunicar al alcalde del municipio de Oporapa (H) y al Personero municipal para que se pronunciaran respecto a la legalidad del mencionado decreto, solicitó los antecedentes administrativos del acto, y corrió traslado al señor representante del Ministerio Público para que rindiera concepto.

En igual sentido, el 30 de marzo del presente año, la Alcaldía Municipal de Oporapa remitió a esta Corporación para surtir el control inmediato de legalidad, el Decreto N° 034 del 24 de marzo de 2020, el cual fue asignado al Despacho del Magistrado Ramiro Aponte Pino. La Corporación en Sala Plena Virtual del 3 de abril del 2020, acordó que por razones de economía, celeridad y seguridad jurídica, cuando se trate del control de legalidad de los Decretos cuyo contenido adiciona, complementa, modifica o desarrolla otro Decreto que es inicial o matriz, expedido por la misma autoridad regional o local, deben ser asumidos por quien inició el trámite de control automático del primero o matriz de manera se adopte un solo pronunciamiento en relación con ellos, y de paso evita que se puedan proferir providencias contradictorias.

Por lo anterior, mediante auto del 3 de abril del 2020 el Magistrado Ramiro Aponte Pino remitió al Despacho del Dr. Enrique Dussán Cabrera el conocimiento del asunto; dicha Sala Unitaria, mediante auto del 13 de abril de 2020, resolvió asumir el control del Decreto N° 034 dentro del proceso que tramita el estudio del Decreto N° 033, al ser meramente modificatorio de este.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)

4. INTERVENCIONES.

4.1. Intervenciones del alcalde del municipio de Tello (H), de la comunidad y del Personero del municipio de Oporapa.

Venció en silencio el traslado a la comunidad, según constancia secretarial del 14 de mayo de los corrientes, y tampoco se allegó intervención del personero municipal de Oporapa y del alcalde municipal.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

5.1. Sobre el Decreto N° 033 del 22 de marzo de 2020.

Preceptuó que, la procedencia del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por los siguientes presupuestos: i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

Advirtió que, dichos preceptos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control, en razón de su carácter excepcional.

Agregó que, al verificar los requisitos de forma del acto administrativo controlado, se tiene que el Acto jurídico estudiado se fundamenta exclusivamente y refiere y usa competencias derivadas del artículo 209 constitucional, de la Ley 136 de 1991 de la Ley 1551 de 2012 y de la Ley 1523 de 2012 de la Ley 9 de 1979, Ley 715 de 2001, 1751 de 2015, 80 de 1993, 1150 de 2007 y Decreto reglamentario 1082 de 2015, es decir que, hace uso de facultades ordinarias.

Y concluyó que, el acto observado no se profirió con ocasión, ni en desarrollo del estado de excepción, y por lo tanto no es susceptible del presente medio de control, por lo cual, debe el Tribunal Inhibirse de pronunciar fallo de fondo en el presente asunto.

5.2. Sobre el Decreto N° 034 del 24 de marzo de 2020.

Consideró que, el Acto jurídico estudiado Decreto 034 del 24 de marzo de 2020 “[por el cual se modifica o aclara el decreto 033 del 23 de marzo de 2020 por medio de cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias para la preservación

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 9 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)	

de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica ocasionada por el coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Oporapa (H) y se dictan otras disposiciones]” expedido por el Alcalde del Municipio de Oporapa, hace uso de facultades ordinarias, sin referir en los considerandos, ni utilizar ninguna facultad o norma del estado de excepción, por lo que se concluye que no se profirió con ocasión, ni en desarrollo del estado de excepción, así como tampoco el decreto que modifica el acto administrativo No. 033 de 22 de marzo de 2020 que ya fue estudiado en concepto No. 30 de 08 de mayo de 2020, donde solicitó que el Tribunal se declare inhibido por las mismas razones jurídicas.

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 1994², el Tribunal es competente para conocer en única instancia del control de legalidad de los Decretos N° 033 del 22 de marzo de 2020 y N° 034 del 24 del mismo mes y año, proferido por el Alcalde del municipio de Oporapa, jurisdicción del Departamento del Huila.

6.2. Problema Jurídico

2. Corresponde determinar si los Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa se ajusta a derecho, esto es al ordenamiento jurídico que regula el estado de excepción, y a las normas constitucionales y legales.

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

6.3. Características del control inmediato de legalidad.

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

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

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



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 10 de 25
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)	

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

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

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

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

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

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 *"[l]as 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



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 11 de 25
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)	

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 1994³ y en la Ley 1437 de 2011,⁴ 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 Corporación⁵ 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 1994⁶ 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*

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

⁴ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁵ 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.

⁶ “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 12 de 25
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)	

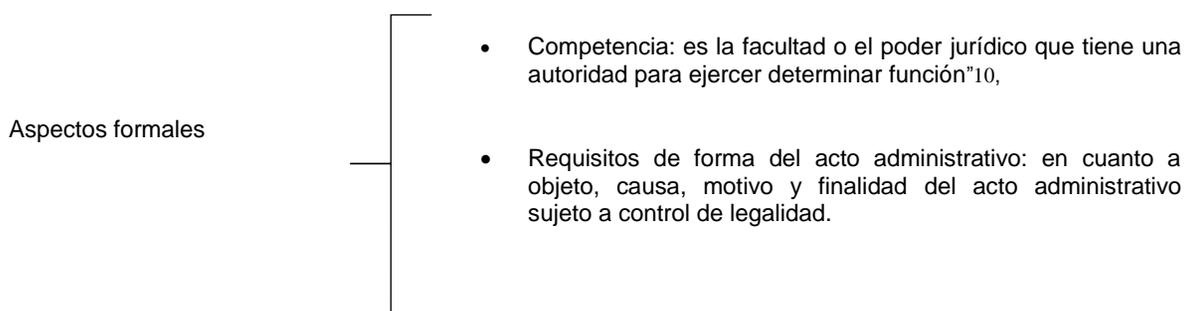
de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

5. La Sala Plena del Consejo de Estado⁷ 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.”⁸

10. En igual sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado⁹ ha señalado que una vez definida la procedencia o procedibilidad del control inmediato de legalidad, en este caso de los Decretos 033 y 034 de marzo 22 y 24 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:



⁷ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alíer 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.

⁸ 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.

⁹ Ibídem

¹⁰ Rodríguez Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, Temis, Bogotá, 2013, pág. 322



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 13 de 25
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 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 procedibilidad.

11. El Consejo de Estado¹¹ estableció los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad, indicando que:

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

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

6.4.1. Que se trate de actos de contenido general.

12. Efectivamente los Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, **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, en una primera medida –Decreto N° 033- un esquema restrictivo de la movilidad consistente en la prohibición del ingreso y salida de personas del municipio y la libre circulación de todas las personas mayores de 70 años y de los menores de 18 años, con excepciones, así como la suspensión de los términos administrativos y disciplinarios de su competencia y, en una segunda medida –Decreto N° 034-, lo ordenado por el Gobierno Nacional respecto a la medida de aislamiento preventivo obligatorio (Decreto 457 de 2020) en la jurisdicción municipal, con la finalidad de unificar las medidas y determinaciones establecidas en el Decreto N° 033 con la orden presidencial y, en virtud de las disposiciones de distanciamiento social, suspendió todas las actuaciones administrativas que adelanten las diferentes Secretarías, Oficinas Asesoras e Inspección de Policía del municipio, con excepción de los procesos para garantizar, proteger

¹¹ 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 14 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)	

y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y los demás miembros de la familia en situación de violencia intrafamiliar; así como la suspensión de la atención al público de manera presencia en todas las dependencias de la administración municipal desde el martes 24 de marzo hasta el 14 de abril de 2020.

6.4.2. Que los mismo se hayan dictados en ejercicio de la función administrativa.

13. En relación con este requisito, se advierte que estos decretos fueron proferidos por una autoridad territorial, esto es, el alcalde del municipio de Oporara, en ejercicio de sus funciones administrativas como alcalde del municipio, como se deriva de sus competencias constitucionales y legales que el mismo acto alude, como los artículos 2, 49 y 209 de la Constitución Política; la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, Ley 715 de 2001, Ley 1801 de 2016, Ley 1523 de 2012, Decreto 780 de 2016, Circular N° 005 del 11 de febrero de 2020 emanado del Ministerio de Salud y Protección Social y la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 del mismo ministerio.

6.4.3. Que los actos tengan 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 expidieron los decretos municipales 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 Covid-19 (Coronavirus) dentro de las cuales se encontraba el teletrabajo.

16. Posteriormente por medio del Decreto N° 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: “[q]ue 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

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 15 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)	

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: “[e]l 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. Así mismo, se expidió el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 “[p]or el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”, en cuyo artículo 1 estableció que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Covid-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 está en cabeza del presidente de la República. En su artículo 2 señaló que las instrucciones, actos y órdenes del presidente de la República en materia de orden público, en el marco de esta emergencia sanitaria, **“se aplicarán de manera inmediata y preferente”** sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes, incluso señaló que las medidas que expidan las autoridades territoriales debe ser coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República; y específicamente en su artículo 4 dispuso que “[l]os 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 “[p]or 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 Y/O 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

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 16 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)	

enlistadas. Finalmente su artículo 5 establece que “[/]os gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos a las sanciones que haya lugar”.

21. A través del Decreto nacional 440 del 20 de marzo del presente año, el Gobierno Nacional adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia, ordenando la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, evitando el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; en igual sentido las actuaciones contractuales sancionatorias y, con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, autoriza la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permiten continuarlos de manera normal, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.

22. Por medio del Decreto nacional 457 del 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, dentro de las cuales se encuentra la de ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00.00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00.00 a.m) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, ordenando a los gobernadores y alcaldes *“para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior”* (artículo 2°); además, estipula las excepciones a esta medida de aislamiento, la movilidad de algunos sectores y la prohibición de consumo de bebidas embargantes, estableciendo en el inciso segundo del artículo 7 que *“[/]os gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos a las sanciones a que haya lugar”*.

23. Con el fin de determinar si se cumple con el presupuesto de conexidad, esto es si el acto objeto de control desarrolla los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción declarado, la Sala debe revisar los considerandos tanto de los Decretos N° 033 del 22 de marzo de 2020 y del N° 034 del 24 de marzo de 2020, en los cuales se establecieron como fundamento:

- Del Decreto N° 033 del 22 de marzo de 2020:
 - El artículo 49 de la Constitución Política;



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 17 de 25
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)	

- El artículo 8.8.8.1.4.3. del Decreto 780 de 2016 (Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social);
 - El artículo 44 de la Ley 715 de 2001;
 - Los artículos 14, 35, 198 y 202 de la Ley 1801 de 2016;
 - La declaración como pandemia del Covid-19 por parte de la OMS el 11 de marzo de 2020;
 - La Circular N° 00005 del 11 de febrero de 2020 y la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante las cual se impartió a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus COVID-19 y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo y, se declaró la emergencia sanitaria en el territorio nacional, respectivamente;
 - La Directa Presidencial N° 02 del 12 de marzo del 2020;
 - El artículo 14 de la Ley 1523 de 2012;
 - El concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio del día 16 de marzo de 2020, para declarar la alerta amarilla en la jurisdicción del Municipio y,
 - El Decreto N° 091 del 16 de marzo de 2020 expedido por la gobernación del Huila, por el cual se declaró una situación de calamidad pública como consecuencia del coronavirus Covid-19 en el departamento.
- Del Decreto N° 034 del 24 de marzo de 2020:
- Los artículos 2° y 209 de la Constitución Política;
 - El deber del Alcalde de velar por la integridad de las condiciones de vida y salubridad de los habitantes;
 - Nombró el Decreto 420 de 2020, a través de cual se expidieron determinaciones en materia de orden público;
 - El Decreto N° 096 de 2020 expedido por la gobernación del Huila, por el cual se adoptaron medidas en materia de orden público y,
 - El Decreto 457 de 2020, mediante el cual se implementó el aislamiento preventivo obligatorio por parte del Gobierno Nacional.

24. De la misma manera en las atribuciones constitucionales y legales que se citan como fundamento para la expedición de los mencionados decretos, *“especialmente las conferidas por la Constitución Política”* y las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 715 de 2001, 1801 de 2016, 1523 de 2012; el Decreto 780 de 2016; la Circular N° 005 del 11 de febrero de 2020 emanado del Ministerio de Salud y Protección Social y, la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 del mismo ministerio.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 18 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)	

25. Como se advierte y, si bien en los citados Decretos municipales, a pesar de que el N° 033 no citó ningún decreto legislativo y que, el N° 034 se trajo en cita dentro de sus considerandos los Decretos nacionales 420 del 18 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo de 2020, que, la autoridad municipal se cimentó en normas ordinarias que le otorgan la facultad de adoptar medidas para mantener el orden público y en materia administrativa, que son las medidas que adopta el mencionado decreto municipal objeto de análisis, sin necesidad de regirse por los decretos legislativos emitidos con ocasión de la pandemia por el Covid-19.

26. Efectivamente, el artículo 315 de la Constitución Política que contiene las atribuciones del alcalde como jefe de la administración local y representante legal del municipio entre las que se encuentran cumplir y hacer cumplir la Constitución y las normas, dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, y **“[c]onservar 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 (...)**”; en concordancia con el artículos 2°, referente a los fines del Estado, el artículo 49, respecto de que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado y, al artículo 209, que determina que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

27. El artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la Republica o gobernador respectivo; la restricción y vigilancia de la circulación de las personas por vías y lugares públicos; el decreto del toque de queda; restricción o prohibición del consumo de bebidas embriagantes; servir como agentes del presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.

28. El artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, citado dentro de las atribuciones que fundamentan la expedición del Decreto municipal N° 033 del 22 de marzo de 2020, señala que son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la Republica, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales, y los artículos 201 y 205 de la misma ley, establecen que corresponde a los gobernadores y alcaldes

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 19 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)	

ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

29. Además, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001 determina que, le corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción y, así mismo, el Artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, permite el “a. Aislamiento o internación de personas y/o animales enfermos; b. Cuarentena de personas y/o animales sanos (...).g. Suspensión parcial o total de trabajos o servicios (...)”.

30. Así las cosas, como el alcalde aludió a las atribuciones ordinarias que le otorga el ordenamiento jurídico para la expedición de los Decretos N° 033 del 22 de marzo de 2020 y del N° 034 del 24 de marzo de 2020, 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.

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

32. Así las cosas y al no cumplirse en su integridad los requisitos de procedibilidad, la Sala no realizará el control inmediato de legalidad de los Decretos N° 033 del 22 de marzo de 2020 y del N° 034 del 24 de marzo de 2020.

7. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REALIZAR el control inmediato de legalidad de los Decretos N° 033 de 22 de marzo del 2020 y N° 034 del 24 del mismo mes y año, por medio de los cuales se *“adoptan medida sanitarias y acciones transitorias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica ocasionada por el Coronavirus (COVID-19) el Municipio de Oporapa- Huila y se dictan otras disposiciones”* y se *“modifica o aclara el decreto 033 del 23 de marzo de 2020 por medio de cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la*



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)

situación epidemiológica ocasionada por el coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Oporapa (H) y se dictan otras disposiciones]”, expedido por la Alcaldía Municipal de Oporapa (H), respectivamente, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia, sin perjuicio de los demás medios de control que se puedan promover ante la Jurisdicción contencioso administrativa.

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

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

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE. -

Los Magistrados:

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Salva Voto

RAMIRO APONTE PINO

BEATRÍZ TERESA GALVIS BUSTOS
Aclara Voto

JORGE ALIRIO CORTES SOTO



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)

SALVAMENTO DE VOTO

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado

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

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

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

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

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

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



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 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 los Decretos N° 033 de 22 de marzo del 2020 y N° 034 del 24 del mismo mes y año se hizo alusión como fundamentos jurídicos de las decisiones allí adoptadas, entre otras, “especialmente las conferidas por la Constitución Política” y las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 715 de 2001, 1801 de 2016, 1523 de 2012; el Decreto 780 de 2016; la Circular N° 005 del 11 de febrero de 2020 emanado del Ministerio de Salud y Protección Social y, la Resolución

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 24 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)	

N° 385 del 12 de marzo de 2020 del mismo ministerio que, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19; además, el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 y el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

10. Si bien dentro de sus considerandos el mencionado decreto no señala como fundamento el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de excepción, si establece como uno de los fundamentos el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, a través del cual se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de Covid-19 y el Decreto nacional 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se 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. Si bien estas medidas de orden público y administrativas como son, las restricciones a la libre circulación y el aislamiento obligatorio adoptadas en el decreto bajo estudio, entre otras medidas transitorias, son funciones propias del jefe de la administración municipal, esto es las contempladas en los artículos 49, 209 y 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, como lo estipula el mismo decreto, y éste se expidió en ejercicio de las atribuciones ordinarias –según su parte considerativa- conferidas por las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 715 de 2001, 1801 de 2016, 1523 de 2012 y, el Decreto 780 de 2016, se considera que estas facultades ordinarias citadas en el cuerpo del decreto, no desdibujan el hecho que el decreto controlado en este proceso se haya expedido en desarrollo del referido decreto legislativo, **pues aun cuando el alcalde tiene la competencia ordinaria de adoptar este tipo de medidas de orden público y administrativas 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 420 y 457 de 2020, lo hacen susceptible del control inmediato de legalidad.**

12. Aunado a que al revisar el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020¹² en su parte motiva señala que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el

¹² "Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19"

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 25 de 25
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decretos N° 033 y N° 034 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00113 00 (41 001 23 33 000 2020 00114 00)	

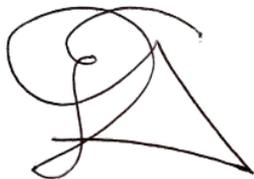
distanciamiento social y aislamiento, lo que en efecto hizo el alcalde del municipio de Oporapa.

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 N° 033 de 22 de marzo del 2020 y N° 034 del 24 del mismo mes y año, expedidos por el alcalde de Oporapa, no hay duda que este último tiene fundamento constitucional (artículo 315), legal (Ley 1801 de 2016), y excepcional (Decretos 417, 420 y 457 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional), y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado, pues 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 Oporapa.

14. Evidenciando que desde una perspectiva material los Decretos N° 033 N° 034 del 24 del 22 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Oporapa se profirió en desarrolló del decreto legislativo que declaro el estado de excepción - Decreto 417 del 17 de marzo de 2020- lo procedente sería realizar el control de legalidad del mencionado decreto y determinar si se ajusta a derecho, es decir, analizar los aspectos formales y materiales del mismo.

15. En consideración de lo anteriormente expuesto, dejo sustentado mi Salvamento de Voto.

Atentamente,



ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado