



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

Neiva, dieciocho de junio de dos mil veinte.

**MEDIO DE CONTROL** : **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**ACCIONADO** : **DECRETOS 023 y 025 DE 2020**  
**MUNICIPIO** : **TARQUI (H)**  
**PROVIDENCIA** : **SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**  
**RADICACION** : **41 001 23 33 000 2020 00360 00**  
: **41 001 23 33 000 2020 00363 00**  
**ACTA** : **Sala Virtual No. 16.**

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

Evacuadas las correspondientes ritualidades, de acuerdo con las preceptivas consagradas en el artículo 185-6º del CAPACA, sin que se adviertan 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 17 de marzo de 2020, la Alcaldesa de Tarqui (H) expidió el Decreto 023, "POR EL CUAL SE DECLARA UNA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA COMO CONSECUENCIA DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA Y SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA LA PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS "COVID-19" EN EL MUNICIPIO DE TARQUI – HUILA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", y dispuso lo siguiente:

"ARTICULO 1. DECLARAR, la situación de calamidad pública en el Municipio de Tarqui – Huila, hasta el 30 de mayo de 2020, con fundamento en las consideraciones que anteceden.

ARTÍCULO 2. La Administración Municipal, laborará en el horario habitual, pero se restringe la atención presencial al público, desde el día 18 de marzo de 2020 y, hasta, el día 31 de marzo de 2020. Sin embargo, se garantiza la atención, por los siguientes medios electrónicos: [alcaldia@tarqui-huila.gov.co](mailto:alcaldia@tarqui-huila.gov.co), [planeacion@tarqui-huila.gov.co](mailto:planeacion@tarqui-huila.gov.co); [hacienda@tarqui-huila.gov.co](mailto:hacienda@tarqui-huila.gov.co); [contactenos@tarqui-huila.gov.co](mailto:contactenos@tarqui-huila.gov.co);

[gobierno@tarqui-huila.gov.co](mailto:gobierno@tarqui-huila.gov.co); de igual forma, de (sic) encuentran habilitadas las siguientes líneas celulares: 3203030375; 3203027245; 3203031607.

ARTÍCULO 3. Ordenar el TOQUE DE QUEDA, en toda la jurisdicción municipal de Tarqui – Huila, prohibiéndose la libre circulación de personas desde el día 18 de marzo de 2020 y, hasta, el día 31 de marzo de 2020 dentro del horario comprendido de 9.00 p.m. hasta las 5:00 a.m., de lunes a domingo.

ARTÍCULO 4: Adoptar las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía que se describen a continuación, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO 5: Determinar el Plan Territorial Municipal de Respuesta a los efectos del nuevo Coronavirus (COVID-19), y el seguimiento a las medidas adoptadas con el fin de mitigar los efectos del nuevo Coronavirus (COVID-19), en el municipio de Tarqui – Huila.

Parágrafo 1º. Dicha definición estará a cargo de la SECRETARÍA GENERAL Y DE GOBIERNO CON FUNCIONES DE DIRECCIÓN LOCAL DE SALUD, como autoridad sanitaria una vez ocurra la entrada en vigencia del presente decreto. De igual manera, deberá en forma periódica llevar a cabo el seguimiento de las acciones adelantadas en desarrollo de las medidas adoptadas.

Parágrafo 2º. Las entidades que componen la Administración Municipal, tanto del sector central como descentralizados, deberán dentro de la órbita de sus competencias, adoptar las medidas necesarias tendientes a responder de manera integral e integrada al Pla Territorial de Respuesta citado en el inciso precedente.

ARTÍCULO 6. En ejercicio de la competencia extraordinaria de policía ordenase la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, culturales, políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas, que estén en contacto estrecho, es decir que la concurrencia sea mayor a diez (10) personas.

ARTÍCULO 7. Invitar a la comunidad a mantenerse en casa, guardado las medidas especiales de salud y seguridad recomendadas por las autoridades; no asistir a espacios públicos de uso masivos como centros comerciales, establecimientos públicos nocturnos, centros culturales y deportivos, de recreación y centros religiosos.

ARTÍCULO 8. Ordenar a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.

ARTÍCULO 9. Ordénese el cierre temporal de todas las piscinas de agua natural o tratada, al igual que los gimnasios y los centros de acondicionamiento físico, acatando la recomendación de las medidas preventivas del Virus COVID-19. De igual forma, se prohíbe la asistencia a las playas del rio Magdalena, quebradas y balnearios en general, tanto en la zona urbana, como en la rural.

ARTÍCULO 10. Prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas en los establecimientos como discotecas, bares, tabernas, clubes nocturnos, licoreras, fuentes de soda, billares, canchas de tejo, cantinas, estancos, juegos de sapo y similares, entre otros; que funcionen en la jurisdicción del municipio de Tarqui – Huila (Ley seca).

ARTÍCULO 11. En ejercicio de la competencia extraordinaria de policía ordenase la prohibición en el Municipio de Tarqui – Huila la realización de eventos masivos como cabalgatas, carreras de ciclismo en todos sus órdenes, travesías, conciertos, desfiles y actos similares.

ARTÍCULO 12. Prohibir el consumo de alimentos en restaurantes, plazoletas de comidas y ventas ambulantes a más de diez (10) personas de manera simultánea; los cuales podrán expender también la venta y no consumo en el sitio.

ARTÍCULO 13. Invitar la ciudadanía en la medida de sus posibilidades a utilizar los medios electrónicos para realizar todos los trámites y actividades públicas y privadas que tengan dispuestas las distintas instituciones y entidades.

ARTÍCULO 14. Adóptese la decisión del Gobierno Nacional de suspender las clases presenciales en los establecimientos públicos y privados del Municipio de Tarqui.

ARTÍCULO 15. Exhortar al servicio de transporte público municipal a tomar las medidas para la desinfección y esterilización diaria de vehículos de transporte público por cada viaje.

ARTÍCULO 16. Ordénese acatar las medidas de protección, teniendo como principio básico el autocuidado, la corresponsabilidad social en la promoción, protección y mantenimiento de la salud de personas, familias y comunidades. Sin perjuicio que estas puedan ser adicionadas, modificadas o derogadas, según la evolución de la epidemia: Asumir con absoluta responsabilidad esta realidad de salud pública conservando la calma.

Parágrafo 1: DE AUTOCUIDADO PERSONAL: Cada persona deberá realizar una pausa activas con las siguientes acciones:

1. Cada 2 o 3 horas lavarse las manos con abundante jabón, alcohol o gel antiséptico.
2. Tomar agua (hidratarse).
3. Taparse nariz y boca con el antebrazo (no con la mano) al estornudar o toser.
4. Evitar contacto directo, no saludar de beso o de mano, no dar abrazos.
5. Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables.
6. En caso de gripa usar tapabocas y quedarse en casa.
7. Llamar a la línea que dispondrá e informará la ESE Hospital San Antonio de Tarqui, antes de ir al servicio de urgencias si presenta síntomas de alarma (dificultad respiratorio, temperatura superior a 37.5 °C axilar por más de dos días o silbido en el pecho en niños). El sistema de salud priorizará la atención domiciliar de estas emergencias.
8. Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diario, si presentan algún síntoma de alarma (gripa, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento) el sistema de salud priorizará la atención domiciliar de estas emergencias.

**PARÁGRAFO 2: DE AUTOCUIDADO COLECTIVOS:**

1. Las empresas y espacios laborales adoptarán las medidas necesarias para organizar el trabajo en casa de los empleados que les sea posible.
2. Para los empleados que sea indispensable que asistan al lugar de trabajo se deben organizar al menos tres turnos de entrada y salida a lo largo del día laboral.
3. Además del trabajo en casa y turnos de ingreso y salida, los colegios los colegios y /o instituciones educativas deben organizar la virtualización de tantas clases y actividades como les sea posible.
4. Todos los colegios y establecimientos públicos deben encargarse de lavar y desinfectar diariamente sus áreas de uso común.
5. Se deberán adelantar las acciones necesarias para mantener en condiciones óptimas de asepsia los tanques en los cuales se deposite agua para su consumo.

PARÁGRAFO 3: Con el objeto de mitigar y controlar los efectos del COVID-19, se deberán observar las demás recomendaciones y medidas preventivas establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

ARTÍCULO 17. La empresa Social del Estado San Antonio de Tarqui, llevará a cabo las acciones que resulten necesarias en cumplimiento de las medidas adoptadas por parte de la Administración Municipal y Departamental, con ocasión de la expedición del presente decreto y las demás que resulten necesarias para garantizar la salubridad pública en el Municipio de Tarqui – Huila; dentro de las cuales, se encuentra la ubicación de puestos de control – salud, en las entradas el Municipio, así: 1. En la ubicación el Gaseoducto. 2. En la plaza de ferias, 3. En el puente quebrada el hígado. Con el fin de verificar si quien ingresa al Municipio, cuenta con síntomas sospechosos del COVID19.

ARTÍCULO 18. Convóquese al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de desastres para que sesione de manera permanente, y mientras dure la contingencia generada por el COVID19, en el marco de sus competencias.

ARTÍCULO 19. El presente decreto de acuerdo a la directiva presidencial sobre las medidas para atender la emergencia sanitaria, tendrá vigencia hasta el 30 de Mayo del 2020 y estará condicionados a las directrices que en os sucesivo se expidan con el mismo propósito.

ARTÍCULO 20. El contenido dispuesto en este decreto se entenderá como orden de policía y su incumplimiento se sancionará con las medidas correctivas previstas en la Ley 1801 de 2016.

ARTÍCULO 21. El presente decreto rige a partir de su fecha de expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PARÁGRAFO 1. El presente Decreto se podrá prorrogar o modificar siempre que sea necesario para establecer medidas que sean más eficaces para la atención de respuesta, rehabilitación y construcción, o nuevos hechos que se presenten con posterioridad a su promulgación, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres de Tarqui – Huila”.

Como sustento normativo de dicha decisión, esgrimió las atribuciones que le confiere el numeral 3º del artículo 315 de la Carta Política, los

artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, los literales b) numerales 1 y 2, d) numerales 1 y 19 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el 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.

## **2.- El trámite surtido.**

Dicho acto fue remitido por el ente territorial el 20 de abril de la presente anualidad, ingresó al Despacho el 23 de abril, y se admitió el 28 del mismo mes, ordenando la publicación en la página web (con el fin de que cualquier ciudadano pudiera intervenir a defender o impugnar su legalidad). Se requirió a la Personería de Tarqui para que expresara su parecer sobre la legalidad, conveniencia y efectos de los decretos objeto de control.

De igual manera, se le corrió traslado al Ministerio Público.

## **3.- El decreto modificatorio expedido por la Alcaldesa de Tarqui.**

El 20 de marzo de 2020, la Alcaldesa expidió el Decreto 025, modificando parcialmente el Decreto 023 del 17 de marzo de 2020:

DECRETO No 025  
(20 de marzo de 2020)

“POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 17 DE MARZO DE 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA UNA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA COMO CONSECUENCIA DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA Y, SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA LA PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS “COVID-19” EN EL MUNICIPIO DE TARQUI -HUILA” Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” Y SE ADICIONAN OTRAS MEDIDAS”.

LA ALCALDESA MUNICIPAL DE TARQUI -HUILA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en el artículo 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 de la Ley 715 de 2001, el literal B numerales 1, 2; literal D numeral 1 y 19 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual fue modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, decreto 780 de 2016, circular 005 del 11 de febrero de 2020 del ministerio de salud y protección social, resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el ministerio de salud y protección social.

(...)

## DECRETA

“ARTÍCULO 1. MODIFICAR parcialmente el artículo 3 del Decreto No. 023 e 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 3. Ordenar el TOQUE DE QUEDA, en toda la jurisdicción municipal de Tarqui – Huila prohibiéndose la libre circulación de personas desde el día 18 de marzo de 2020, hasta nuevo aviso, desde las 8:00 pm y, hasta las 5:00 am de lunes a domingo.

ARTÍCULO 2. MODIFICAR parcialmente el artículo 12 del Decreto No. 023 de 2020, el cual quedará, así:

ARTÍCULO 12. Prohibir el consumo de alimentos en restaurantes, plazoletas de comidas y ventas ambulantes; los cuales podrán expender para la venta y no consumo en el sitio.

ARTÍCULO 3: ADICIONAR al artículo 17 del Decreto No. 023 de 2020, un puesto de control salud, en otra de las entradas al Municipio de Tarqui – Huila, quedando el artículo así:

ARTÍCULO 17. La Empresa Social del Estado San Antonio de Tarqui, llevará a cabo las acciones que resulten necesarias en cumplimiento de las medidas adoptadas por parte de la Administración Municipal y Departamental, con ocasión de la expedición del presente decreto y las demás que resulten necesarias para garantizar la salubridad pública en el Municipio de Tarqui – Huila, dentro de las cuales, se encuentra la ubicación de puestos de control – salud, en las entradas el Municipio, así: 1. En la ubicación del Gaseoducto. 2. En la plaza de ferias. 3. En el puente quebrada el hígado. 4. Vía Zapatero. Con el fin de verificar si quien ingresa al Municipio, cuenta con síntomas sospechosos del COVID19.

ARTÍCULO 4. Modificar el parágrafo 1 el artículo 21 del Decreto No. 023 de 2020, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 1: El presente Decreto se podrá prorrogar o modificar siempre que sea necesario para establecer medidas que sean más eficaces para la atención de respuesta, rehabilitación y construcción, o nuevos hechos que se presenten con posterioridad a su promulgación, previo concepto favorable del Concejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Tarqui – Huila. El cual, se podrá obviar, cuando se trate de directrices provenientes del orden Departamental y/o Nacional.

ARTÍCULO 5: ADCIONAR el artículo 22 del Decreto No. 023 de 2020, cuyo texto será el siguiente:

ARTÍCULO 22: ACOGER, la medida sanitaria, adoptada por el Gobernador del Departamento del Huila, LUIS ENRQUE DUSSÁN LÓPEZ, consistente en: RESTRINGIR completamente la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren en jurisdicción del Departamento del Huila durante el puente festivo; es decir, se limita la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del Departamento del Huila desde este viernes 20 de marzo de 2020 a

partir de las 8:00 PM hasta el próximo martes 24 de marzo de 2020 a las 5:00 AM; lo cual comprende el cierre de la vía Nacional.

PARÁGRAFO 1: Se aclara que en la mencionada medida, se exceptúan las personas, empujados y vehículos indispensables para la realización de las siguientes actividades:

1. Suministro, transporte y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.
2. Prestación de los servicios asistenciales, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud.
3. Cuidado de menores, dependientes, enfermos, personas con discapacidad, adultos mayores.
4. Quienes atienden la calamidad pública y emergencia sanitaria, organismos de Seguridad y orden público.
5. Atender asuntos de emergencia por fuerza mayor que deben ser acreditadas. Se deberá en las actividades señaladas, acatar las medidas preventivas de las autoridades sanitarias.

PARÁGRAFO 2. Igualmente, se permitirá la circulación de las personas y vehículos que laboren o presten los siguientes servicios:

1. Atención y emergencias médicas y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.
2. Abastecimiento y distribución de combustible.
3. Servicios de ambulancias, sanitario, atención pre hospitalaria, la distribución de medicamentos a domicilio, farmacias y emergencias veterinarias.
4. Realizar el abastecimiento, distribución, y cargue y descargue de elementos de primera necesidad, productos de aseo, alimentos preparados, suministros médicos y agua potable.
5. La prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento y emergencias de servicios públicos domiciliarios, debidamente acreditados por las respectivas empresas públicas o sus concesionarios acreditados.
6. La prestación de servicios funerarios, exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.
7. La prestación de servicios de operación de Vigilancia privada y transporte de valores.
8. El transporte de animales vivos y productos perecederos.
9. La Fuerza Pública organismos de seguridad del Estado, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bombero, Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria, organismos internacionales, Organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, organismos de emergencia y socorro del orden Nacional, Departamental y Municipal.
10. Servidores públicos y contratistas estatales para el cumplimiento de actividades relacionadas con la declaratoria de calamidad pública y emergencia sanitaria.
11. Los indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, estaciones de radio, prensa escrita, digital, y distribuciones de medios de comunicación debidamente acreditados.
12. Una persona por núcleo familiar podrá sacar cuando sea necesario, en su entorno más inmediato, a sus mascotas o animales de compañía por un lapso no superior a 20 minutos.

PARÁGRAFO 3: Las excepciones anteriormente descritas se confieren con ocasión e la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados. El personal exceptuado deberá contar con plena identificación que acredite el ejercicio de sus funciones. Los vehículos en que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan.

PARÁGRAFO 4: En adelante, acoger todas y cada una de las medidas sanitarias, emitidas por el orden Departamental y Nacional, las cuales se darán a conocer a la comunidad mediante comunicados oficiales; sin que se haga necesaria, la expedición de nuevos decretos Municipales, a menos que, dichas medidas ameriten la modificación el Decreto No. 023 de 2020.

ARTÍCULO 6. El presente Decreto rige a partir de su fecha de expedición, y se mantiene incólume todas las demás medidas no modificadas, establecidas en el decreto No. 023 de 2020”.

#### **4.- El trámite surtido respecto del anterior decreto.**

El control de legalidad del anterior decreto fue repartido al Magistrado Enrique Dussán Cabrera, quien lo remitió a éste Despacho, considerando que se trataba de una modificación parcial del Decreto 023 del 17 de marzo de 2020.

Compartiendo dicha decisión, el 28 de abril se avocó su conocimiento, y se le imprimió el trámite de rigor.

#### **5.- Intervención de la Personería de Tarqui.**

La Personería de Tarqui guardó silencio, a pesar de que se solicitó que se pronunciara sobre la legalidad, efectos y conveniencia de los referidos decretos.

#### **6.- Intervención ciudadana.**

No obstante que realizó la publicación en la página web, no comparecieron ni defensores ni impugnantes de los decretos.

#### **7.- 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 solicitó inhibirse para conocer el presente asunto.

En su opinión, los actos administrativos se expidieron con fundamento en las Leyes 1523 de 2012, a través de la cual, se estableció el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, y que faculta los alcaldes



municipales para declarar el estado de calamidad pública, 1801 de 2016 y en la Resolución 385 de 2020; recordando que en ellos se adoptaron medidas propias de las facultades que se otorgan a los alcaldes como primera autoridad de policía en su respectiva localidad. De suerte que no desarrollan los decretos legislativos:

“Se tiene entonces que los Decretos referidos no fueron expedidos en desarrollo de los Decretos Legislativos emitidos con ocasión de la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto 417 de 2020), dado que se profirió en desarrollo de facultades atribuidas al Alcalde como Conductor del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y Prevención de Desastres en su territorio, para dar cumplimiento a su deber de velar por la protección de los bienes jurídicos de las personas tales como la vida, la integridad personal y la salud y en ejercicio de facultades administrativas de Policía, es más en su contenido no se hace referencia a Decreto Legislativo alguno, ni se observa que desarrollo medidas establecidas en dichos (sic) proferidos en virtud del estado de excepción”.

Finalmente, destaca que las medidas adoptadas por la alcaldesa municipal se orientan a la contención de la emergencia sanitaria desatada por covid19, declarada por el Ministerio de Salud a través de la Resolución 385 del 12 de marzo el 2020; esto es, antes de la declaratoria del estado de excepción.

### **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 actos de carácter general, proferidos por una autoridad con jurisdicción en el departamento del Huila.

#### **2.- El problema jurídico.**

Se contrae a establecer, si en la expedición de los Decretos 023 del 17 de marzo y 025 del 20 de marzo de 2020, se satisficieron los requisitos regulados en el marco normativo superior. En particular, si se desarrollaron los decretos de emergencia económica y social y si allanaron al cumplimiento de las preceptivas rectoras del mismo.

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

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Carta y la Ley Estatutaria 137 de 1994, 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"; con el fin de conjurar la crisis generada por la pandemia del coronavirus covid19,

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>1</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).

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).

---

<sup>1</sup> Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia.

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>2</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>3</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)*, 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>4</sup>.

---

<sup>2</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>3</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Reinaldo Chávarro Buritica. 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, Consejo Ponente: Dra Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>4</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.

## 5.- El caso concreto.

Como ya se indicara, a través del Decreto 023 del 17 de marzo de 2020, la Alcaldesa de Tarqui adoptó medidas administrativas, sanitarias y de policía "...por la situación presentada respecto al COVID-19". Y por conducto del Decreto 025 del 20 de marzo 2020, modificó parcialmente el anterior acto administrativo.

Al respecto, es del caso precisar lo siguiente:

a.- No obstante que en el preámbulo de los dos actos administrativos y en el artículo 4º del Decreto 023 de 2020, se anuncia que esas determinaciones se implementaron con el fin afrontar la emergencia sanitaria y la calamidad pública generada por la pandemia del *covid-19*; la mandataria local se apoyó exclusivamente en el marco constitucional y legal ordinario.

En efecto; el sustento que la alcaldesa esgrimió, es la facultad que le otorga el artículo 315 de la Carta Política, las atribuciones que le confieren el 91 de la Ley 136 de 1994, 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; y los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016. 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, 12 y 14 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...".

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 covid19, 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>5</sup>.

c.- Tomando como marco de reflexión la normatividad anteriormente mencionada y el calificado pronunciamiento del Superior, considera la Sala, que el Decreto 023 del 17 de marzo de 2020 fue expedido por una autoridad territorial y en ejercicio de funciones administrativas (alcaldesa de Tarqui); por lo tanto, satisface el presupuesto *subjetivo*. Pero no se dictó en desarrollo de los decretos legislativos, pues a pesar que las *medidas extraordinarias* pretenden afrontar la crisis sanitaria que se puede generar por la propagación del *coronavirus – covid19*; en ninguno de sus apartes se advierte que desarrolle las disposiciones que adoptó el Gobierno Nacional para conjurar el estado de

---

<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 Espectro (ANE). M.P. Dr. Ramiro Pazos Guerrero.

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 y seccionales (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana).

Así las cosas, es menester colegir que no es pasible del control inmediato de legalidad; y desde luego, la misma suerte corre su acto modificatorio (Decreto 025 del 20 de marzo de 2020); destacando que únicamente en su parte motiva hizo una alusión genérica al Decreto Nacional 418 del 18 de marzo de 2020, sin hacer ningún otro tipo de consideración.

Lo anterior 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,

## **RESUELVE:**

**PRIMERO.-** No efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 023 del 17 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA UNA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA COMO CONSECUENCIA DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA Y, SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA LA PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS "COVID-19" EN EL MUNICIPIO DE TARQUI – HUILA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES Y SE ADICIONAN OTRAS MEDIDAS", y del 025 del 20 de marzo de 2020 "POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 17 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA UNA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA COMO CONSECUENCIA DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA Y, SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA LA PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS "COVID-19" EN EL MUNICIPIO DE TARQUI – HUILA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES Y SE ADICIONAN OTRAS MEDIDAS"; expedidos por la Alcaldesa Municipal de Tarqui (H).

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

**SEGUNDO.**- Ordenar 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**



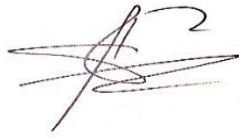
**ENRIQUE DUSSÁN CABRERA**  
**Magistrado**  
-Salvamento de Voto-



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



Control Inmediato de Legalidad  
Municipio de Tarqui (H)  
2020-00360  
2020-00363



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



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