

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**

***MAGISTRADA PONENTE DRA. BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS***

Neiva, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

|                            |          |  |
|----------------------------|----------|--|
| <b>Ref. Expediente</b>     | <b>:</b> | <b>41 001 23 33 000-2020-000063-00</b> |
| <b>Entidad</b>             | <b>:</b> | <b>MUNICIPIO DE "EL AGRADO" HUILA</b>  |
| <b>Acto administrativo</b> | <b>:</b> | <b>DECRETO 28 DEL 24 DE MARZO 2020</b> |
| <b>Asunto</b>              | <b>:</b> | <b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>  |
| <b>Acta</b>                | <b>:</b> |  |

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Huila a emitir sentencia de única instancia dentro del proceso de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 28 del 24 marzo de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de El Agrado – Huila, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

**I. ANTECEDENTES**

El Presidente de la República en virtud de la emergencia sanitaria derivada de la propagación del virus denominado COVID – 19 profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Dentro del referido marco temporal del estado de excepción, el Alcalde (e) del municipio de "El Agrado" profirió el Decreto No. 28 del 24 de marzo de 2020 "[p]or medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de el Agrado Huila, en virtud de la calamidad Pública decretada en el municipio con ocasión al coronavirus (covid -19) y se dictan otras disposiciones".

El anterior acto administrativo resolvió:

*ARTÍCULO PRIMERO: PROHIBIR el ingreso y salida de la jurisdicción municipal, de vehículos y personas, con el ánimo de lograr minimizar la propagación del virus COVID -19 y controlar la población dentro del territorio municipal.*

*PARÁGRAFO 1: Para el presente numeral, quedan exentos la población relacionada en el artículo SEGUNDO del presente Decreto que lleven a cabo la prestación de servicios de necesidades esenciales y productos básicos, con el ánimo de lograr conservar el abastecimiento en el municipio.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: MODIFÍQUESE el artículo OCTAVO del Decreto No. 025 de 2020 en el cual se ordenó "toque de queda durante todo el día para niños, niñas, adolescentes (menores de 18 años) y adultos mayores, en razón a lo anterior, se prohíbe la libre circulación de la población anteriormente descrita transitoriamente desde el día 20 de marzo de 2020 hasta el (30) de mayo del 2020 las veinticuatro (24) horas del día. Para el resto de la comunidad Agraduna se ORDENA toque de queda desde las 8:00 p.m. hasta las 5:00 am del día siguiente, desde el día 20 de marzo de 2020 hasta el (30) de mayo del 2020. PARÁGRAFO 1: Se ordena que los niños, niñas y adolescentes se encuentren bajo el cuidado de sus padres o quien tenga la custodia durante el tiempo de que trata el artículo primero del Decreto 0096 de 2020 expedido por la Gobernación del Huila y el Decreto 420 de 2020 expedido por la presidencia de la república". El nuevo texto quedara de la siguiente manera:*

*ORDÉNESE el AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO de todas las personas habitantes del municipio de El Agrado comprendiendo tanto el área urbana como rural, prohibiendo la libre circulación de todos sus habitantes a partir de las 5:00 am del día 24 de marzo hasta las 00:00 am del día 13 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID- 19 en el Municipio de El Agrado. de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del acto administrativo.*

*Parágrafo 1: Los niños y niñas que se encuentren sin la compañía de sus padres o la(s) persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo de que trata el artículo 1º del presente decreto, serán conducidos por la autoridad competente, para verificación de derechos.*

*De igual forma los adolescentes que se encuentren sin la supervisión de sus padres o la(s) persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo de que trata el artículo 1º del presente decreto, serán conducidos ante la autoridad competente para que se proceda con la verificación de derechos y*

*el proceso sancionatorio a que haya lugar, conforme a lo dispuesto en el artículo 190 del Código de la Infancia y la Adolescencia, modificado por el artículo 91 de la Ley 1452 de 2011.*

*ARTÍCULO TERCERO: GARANTÍAS para las medidas de aislamiento preventivo obligatorio: para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el Derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, de la restricción anterior, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

- 1. Asistencia y prestación de servicios de salud.*
- 2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.*
- 3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.*
- 4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
- 5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
- 6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
- 7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.*

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

- 8. Las actividades relacionadas son servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
- 9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
- 10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (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.*
- 11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*
- 12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y*

*minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*

*13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVI D-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*

*14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

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

*16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*

*17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*

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

*19. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria.*

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

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

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

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

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

*25. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo - GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*

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

*El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.*

27. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*
  28. *El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*
  29. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*
  30. *Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*
  31. *La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*
- Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.*
33. *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 COVID19*
  34. *La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*Así mismo, quienes se encuentran inmersos dentro de las excepciones, deberán tener en cuenta las siguientes condiciones:*

1. *Establecimientos y locales comerciales cuya actividad económica sea indispensable para garantizar el abastecimiento y adquisición de los artículos de primera necesidad como supermercados, tiendas de barrio, droguerías, fruvers, restaurantes, agro veterinarias y demás establecimientos que expendan productos indispensables de la canasta familiar. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona del núcleo familiar, mayor de dieciocho (18) años y menor de sesenta (60) años, teniendo una limitación dentro del tiempo de salida, por un tiempo no superior a treinta (20) minutos con la única finalidad de abastecer a su familia.*
2. *Para el cuidado institucional o domiciliario de mayores, menores, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables y de animales, será necesario contar con la debida autorización por parte de la Secretaría de Gobierno Municipal.*
3. *Para la asistencia a consultas pediátricas o geriátricas, debidamente reportadas en las líneas de atención.*
4. *Atender asuntos de fuerza mayor o de extrema necesidad, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso que la autoridad así lo requiera.*

*Quienes se desplacen en virtud de la presente excepción, deberán respetar las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas, existiendo estrictiones tales como:*

*El servicio individual de mototaxis y/o taxis, siempre y cuando se solicite telefónicamente. para el desplazamiento por situaciones de emergencia o grave alteración de la salud.*

*Una persona por núcleo familiar, podrá salir cuando sea necesario, en su entorno más inmediato, a sus mascotas o animales de compañía por un lapso no superior a quince (15) minutos.*

*PARÁGRAFO 1: Las excepciones arriba descritas se confieren con ocasión de 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.*

*PARÁGRAFO 2: Las personas que se movilicen bajo las condiciones arriba descritas, deberán de manera obligatoria hacer uso de tapabocas y llevar a cabo el protocolo de lavado de manos como lo establece la Organización Mundial de la Salud - OMS.*

*PARÁGRAFO 3: El horario de las Droguerías u Farmacias será de 7:00 am a 8:00 pm, salvo la que presta el servicio las veinticuatro (24) horas del día.*

*PARÁGRAFO 4: Los Establecimientos Comerciales que expendan productos de primera necesidad deberán contar preferiblemente con servicio a domicilio. Igualmente se dispondrá de personal autorizado para atender la especulación de precios y se le sugiere a la comunidad que formule sus respectivas denuncias a quienes se están aprovechando de las necesidades de la gente.*

*PARÁGRAFO 5: La presente medida solo aplica para los Establecimientos Comerciales que posean certificación expedida por la Secretaria de Gobierno de la Alcaldía Municipal. El permiso podrán tramitarlo mediante el canal institucional [contactenos@elagrado-huila.gov.co](mailto:contactenos@elagrado-huila.gov.co), donde deberán relacionar la información de contacto del personal que dispone para realizar los domicilios, como:*

- 1. Tipo de vehículo en el cual se desplazará para prestar el servicio (cicla, motoocarro).*
- 2. Distintivo del Establecimiento comercial (escarapela o carnet).*

*PARÁGRAFO 6: La Administración Municipal difundirá mediante sus canales oficiales: Página Web, Fan Page, Redes Sociales, Perifoneo, Emisoras, Televisión y demás medios hablados y escritos el Directorio de los Establecimientos Comerciales que cuenten con las debidas autorizaciones para la atención al público y que estén desarrollando el servicio.*

*PARÁGRAFO 7. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.*

*ARTICULO CUARTO: INSISTIR en el caso de los Establecimientos de Comercio abiertos al público, considerados como esenciales y que generan puntos de encuentro masivos (supermercados, farmacias, estaciones de servicios. entre otros), establecer los controles necesarios de exigencia a las personas que ingresen a estos lugares, para lo cual se realizará acompañamiento de la fuerza pública garantizando la preservación del orden público y la reducción de aglomeraciones que potencien la propagación del virus COVID-19.*

*PARÁGRAFO 1: Los Establecimientos Comerciales relacionados en el artículo SEGUNDO, deberán tomar las siguientes medidas:*

1. Las filas para acceder a bienes y servicios en todos los locales deben tener una distancia prudente entre cada persona de un (01) metro. Se recomienda a los Administradores y Gerentes de estos lugares habilitar todas las cajas y puntos de pago para agilizar el servicio.
2. El acceso peatonal y circulación por pasillos deberá ser controlado y no superar la capacidad total del aforo, teniendo en cuenta las recomendaciones sanitarias de la proximidad entre personas.
3. Los supermercados o tiendas de mercado ubicadas en el área urbana del municipio de El Agrado-Huila, tendrán monitoreo permanente para controlar aglomeraciones de personas y deberán implementar por parte de los mencionados, jornadas de limpieza y desinfección para disminuir los focos de posible contagio del virus.
4. El sector bancario deberá implementar las medidas preventivas de propagación del COVID-19 como la desinfección permanente de cajeros y PAC electrónicos, así como en las filas para acceder a servicios bancarios, los clientes deberán guardar una distancia prudente entre cada persona, además de promover el uso transacciones electrónicas y virtuales.
5. El sector de transporte del Municipio (buses, taxis, motocarros), deberán garantizar las medidas preventivas de propagación del COVID-19 como la desinfección diaria y permanente de los vehículos, por cada viaje y/o recorrido, teniendo en cuenta las recomendaciones sanitarias de la proximidad entre personas.
6. En los casos de motocarros y taxis, se permitirá el transporte únicamente de una persona adicional al conductor siempre y cuando cumplan con lo establecido en el PARÁGRAFO 2 del artículo TERCERO de este Decreto.

*PARÁGRAFO 2: Se reitera a la comunidad Agraduna en general y especialmente a los propietarios y/o administradores de Establecimientos Comerciales donde aglomeren público, reactivar los planes de contingencia tendientes a garantizar la salubridad de las personas consistente en; colocar a disposición los elementos esenciales de aseo como: jabones, gel antibacterial (70% de alcohol), alcohol, toallas de papel y los demás elementos que considere necesario.*

*ARTICULO QUINTO: La compra de alimentos se realizará conforme al artículo TERCERO en su numeral 1 y de acuerdo al PICO y PLACA con el ULTIMO NUMERO DE LA Cedula, en el horario de lunes a viernes de la siguiente manera:*

- LUNES  
De 9:00am a 11:00 am cédulas 0 y 1 De 2:00 pm a 4:00 pm cédulas 2 y 3
- MARTES  
De 9:00am a 11:00 am cédulas 4 y 5 De 2:00 pm a 4:00 pm cédulas 6 y 7
- MIERCOLES  
De 9:00am a 11:00 am cédulas 8 y 9 De 2:00 pm a 4:00 pm cédulas 0 y 1
- JUEVES  
De 9:00am a 11:00 am cédulas 2 y 3 De 2:00 pm a 4:00 pm cédulas 4 y 5
- VIERNES  
De 9:00am a 11:00 am cédulas 6 y 7 De 2:00 pm a 4:00 pm cédulas 8 y 9

*PARÁGRAFO 1: Para los días sábados y domingos no aplicará el PICO y PLACA, pero deberá darse cumplimiento al numeral 1 del artículo TERCERO del presente Decreto.*

*PARÁGRAFO 2: Las personas que se movilicen bajo las condiciones arriba descritas, deberán de manera obligatoria hacer uso de tapabocas y llevar a cabo el protocolo de lavado de manos como lo establece la Organización*

*Mundial de la Salud - OMS.*

*PARÁGRAFO 3: Las personas que se movilicen deberán portar su documento para su respectiva verificación.*

*ARTÍCULO SEXTO: INSTAR a LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA Y ASEO DE EL PITAL Y AGRADO S.A. E.S.P., a proceder con la reinstalación y/o reconexión, sin cobro de cargo alguno, de manera inmediata del servicio público domiciliario de acueducto a todos los usuarios que se encuentren suspendidos por morosidad o cualquier otra circunstancia.*

*Así mismo, con respecto a la prestación del servicio de agua potable, asegurando de manera efectiva el acceso, mediante la prestación del servicio de acueducto, y/e esquemas diferenciales en todo el municipio de El Agrado.*

*La prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo deberá realizarse de manera continua las veinticuatro (24) horas del día.*

*ARTÍCULO SÉPTIMO: ORDÉNESE a LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA Y ASEO DE EL PITAL Y AGRADO S.A. E.S.P, el incremento de prestación del servicio en la frecuencia de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables y de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.*

*ARTICULO OCTAVO: ORDÉNESE al Cuerpo Voluntarios de Bomberos de El Municipio de el Agrado, realizar el lavado y desinfección de vías y establecimientos públicos, tales como Alcaldía Municipal, Hospital San Antonio, Parque Principal y vías a su alrededor (carrera 4 entre calle 5 y 6, calle 5 entre carrera 4 y 5, carrera 5 entre calle 4 y 5 y calle 6 entre carrera 4 y 5, Carrera 4 y Calle 5), Galería, Escenarios Deportivos, Biblioteca Municipal, Casa de la Cultura, Estaciones de Servicio, Ancianato y todos los sitios de mayor congregación.*

*PARÁGRAFO 1: El lavado y desinfección de los lugares anteriormente descrito se realizará cada semana conforme lo establece la comisión.*

*PARÁGRAFO 2: Se le realizara lavado y desinfección por una única vez al Centro Recreacional la Magdalena, debido a que actualmente se encuentra cerrado al público.*

*ARTICULO NOVENO: REGULAR la prestación del servicio en las instalaciones de la Galería municipal habilitando el día sábado para mercado, permitiendo el ingreso a un número no mayor de treinta (30) personas cada 30 minutos, conforme al numeral 1 del artículo TERCERO y de acuerdo al artículo QUINTO de este Decreto.*

*PARÁGRAFO: Las personas deberán realizar fila, la cual debe conservar una distancia no menor de un metro entre una persona y otra. Aplicando al presente artículo las exigencias de uso de tapabocas y protocolos de lavados de manos anteriormente expuestos.*

*ARTICULO DECIMO: PROHIBIR el tránsito de motocicletas con parrillero dentro de la jurisdicción del territorio municipal. El desacato de la presente prohibición dará lugar a la inmovilización de manera inmediata del vehículo, el cual quedará sujeto a los trámites pertinentes, cuyo comportamiento contrario a la convivencia será objeto de multa conforme a la Ley 1801 DE 2016.*

*ARTICULO DECIMO PRIMERO: COMUNÍQUESE a la comunidad Agraduna que los pagos de FAMILIAS EN ACCIÓN correspondientes al mes de octubre y noviembre del año pasado se realizarán a partir del 26 de marzo del año en curso y, se distribuirán en los siguientes días para evitar aglomeraciones en los puntos de pago garantizando de esta manera la no propagación del COVID-19:*

- 1. El jueves 26 de marzo cobran las personas que los números de cédulas terminen en 0-1*
- 2. El viernes 27 de marzo cobran las personas que les números de cédulas terminen 2-3*
- 3. El sábado 28 de marzo cobran las personas que los números de cédulas terminen 4-5*
- 4. El lunes 30 de marzo cobran las personas que los números de cédulas terminen 6-7*
- 5. El martes 31 de marzo cobran las personas que los números de cédulas terminen 8-9*

*PARÁGRAFO 1: Las personas que se acerquen a recibir el pago deben cumplir lo establecido en el PARÁGRAFO 2 del artículo TERCERO de este Decreto.*

*PARÁGRAFO 2: Las personas que no acaten a las instrucciones dadas no se les realizara el pago.*

*ARTICULO DECIMO SEGUNDO: COMUNÍQUESE a las personas que reciben el SUBSIDIO DEL ADULTO MAYOR que el pago inicia este miércoles 25 de marzo de 2020 y finaliza el 30 de mayo de 2020. Así mismo debido a la emergencia mundial a causa del COVID-19 se implementó el PICO Y PLACA como modalidad de pago con la finalidad de evitar aglomeraciones en los puntos de pago "SU CHANCE" garantizando de esta manera la no propagación del COVID-19, les se realizarán de acuerdo al último número de la cédula, en las siguientes fechas:*

- 1. Miércoles 25 de marzo. cédulas que terminan en: 0*
- 2. Jueves 26 de marzo, cédulas que terminan en: 1*
- 3. Viernes 27 de marzo, cédulas que terminan en: 2*
- 4. Sábado 28 de marzo, cédulas que terminan en: 3*
- 5. Domingo 29 de marzo, cédulas que terminan en: 4*
- 6. Lunes 30 de marzo, cédulas que terminan en: 5*
- 7. Martes 31 de marzo, cédulas que terminan en: 6*
- 8. Miércoles 1 de abril, cédulas que terminan en: 7*
- 9. Jueves 2 de abril, cédulas que terminan en: 8*
- 10. Viernes 3 de abril, cédulas que terminan en: 9*

*A partir del sábado se volverá a iniciar con el dígito " 0 " en el que se repite el mismo proceso hasta que se termine de pagar a todos los beneficiarios. Las personas que llevan más de 3 cobros consecutivos sin realizar perderán el subsidio.*

*PARÁGRAFO 1: Las personas que se acerquen a recibir el pago deben cumplir lo establecido en el PARÁGRAFO 2 del artículo TERCERO de este Decreto.*

*PARÁGRAFO 2: Las personas que no acaten a las instrucciones dadas no se les realizara el pago.*

*ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: CONMINAR a los ciudadanos al cumplimiento*

*de las medidas y recomendaciones fijadas por las autoridades competentes para prevenir la llegada y/o proliferación del coronavirus COVID -19, especialmente las siguientes:*

- 1. Asumir con absoluta responsabilidad esta realidad de salud pública, conservando la calma.*
- 2. Evitar programar, convocar y asistir a reuniones que impliquen aglomeraciones sociales.*
- 3. Difundir solo información proveniente de canales oficiales.*
- 4. Solo en caso de presentar síntomas de gripe o enfermedades respiratorias, se recomienda quedar en casa y usar tapabocas.*
- 5. Evitar el contacto físico con otras personas, el saludo de abrazo, beso o cogida de manos.*
- 6. Consultar al médico solo de ser necesario o cuando presente dificultad respiratoria, ante todo, es importante no colapsar el sistema de salud.*
- 7. Cuando se estornuda o tose, cubrir la nariz y boca con el antebrazo, o usar un pañuelo desechable: y lavar las manos después.*
- 8. Aclarar que el Municipio aún no se encuentra desabastecido, llamando a la calma y tranquilidad frente a la adquisición de productos.*
- 9. Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diario, si presentan algún síntoma de alarma (oripa, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento), el sistema de salud priorizará su atención.*
- 10. Implementar lavado adecuado de manos con agua y jabón frecuentemente. para esto la Administración en conjunto con la Policía Nacional y la Parroquia Nuestra Señora de Las Mercedes ejecutará el plan ALARMA PARA LAVADO DE MANOS, el cual se activará cada dos (02) horas, recordándole a la comunidad el lavado de manos, desinfección de áreas expuestas al público, y demás recomendaciones y protocolos activados por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*ARTICULO DECIMO CUARTO: ORDENAR a las personas que hayan ingresado al Municipio desde el pasado viernes 13 de marzo de 2020, a comunicarse con las líneas telefónicas 3102641008, 3125485020 y 3118182944, con el propósito de responder a una encuesta a las autoridades municipales de su ingreso, estado de salud y demás requerimientos que se realicen, con el propósito de evitar la propagación del virus COVID-19 por parte de personas procedentes de ciudades en las que se haya confirmado el contagio.*

*ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: CONSERVAR las líneas telefónicas y servicio WhatsApp No.3107612956 y 3102641008, adscritos a la ESE Hospital SAN ANTONIO de El AgradoHuila y La Secretaria del fondo Local de Salud Municipal, donde los ciudadanos pueden informar solo si presenta síntomas respiratorios.*

*ARTICULO DECIMO SEXTO: ORDÉNESE: En caso de fallecimientos por COVID 19, se aplicarán los protocolos de inhumación de muerte por contagio de coronavirus establecidos por el ministerio de salud y protección social, con fecha del 12 de marzo de 2020 relacionados con la cremación de cadáveres.*

*ARTICULO DECIMO SÉPTIMO: ORDÉNESE El presente Decreto de acuerdo a la directiva presidencial sobre las medidas para atender la emergencia sanitaria, tendrá vigencia hasta el 30 de mayo de 2020 y estará condicionado a las directrices que en lo sucesivo emita, con el mismo propósito, el Gobierno Nacional y Departamental.*

*ARTICULO DECIMO OCTAVO: INCUMPLIMIENTO El contenido dispuesto en este documento se entenderá como "ORDEN DE POLICIA", y su*

*incumplimiento se sancionará con las medidas correctivas previstas en el numeral 2 artículo 35, 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016, aplicabilidad de comparendo y las demás que rijan para la materia, amonestación o multa que podrá ascender a novecientos treinta y seis mil trescientos veintitrés pesos (\$936.323), sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de violación de las medidas sanitarias, contemplado en el artículo 368 y 369 del Código Penal, modificado por el artículo 1 de la Ley 1220 de 2008. DESÍGNESE a la Comisaría de Familia con Funciones de Inspección de Policía y a la Fuerza Pública del Municipio de El Agrado para el cumplimiento de lo aquí expuesto.*

*PARÁGRAFO 1: Se ordena a los organismos de seguridad del Municipio y a las autoridades civiles hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, para lo cual deberán realizar operativos de rigor y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia.*

Como motivación de las anteriores medidas, el alcalde del municipio de "El Agrado" puso de presente la situación de calamidad pública, ante el reconocimiento del COVID-19, como pandemia mundial, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución N° 385 de 12 de marzo de 2020, que declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio, por causa del Coronavirus (COVID-19) y se adoptaron otras medidas para hacer frente al virus, igualmente las facultades establecidas en la Leyes 136 de 1994 y 1801 de 2016, las cuales permiten a los alcaldes como primera autoridad del municipio tomar medidas de orden público que consideren necesarias, para contrarrestar cualquier emergencia.

Asimismo, expuso que con base en la misma pandemia el Gobierno Nacional expidió los Decretos No. 417 de 2020 a través del cual se declaró el estado de emergencia, 418 del mismo año que dispuso las ordenes en materia de orden público adoptadas por el Gobierno Nacional que prevalecerían sobre las territoriales y el 441 que dictó normas en materia de servicios públicos domiciliarios.

## **1.2 Tramite procesal**

Mediante auto del 30 de marzo de 2020 se admitió el presente medio de control y se corrió traslado a la comunidad y al Ministerio Público por el término de 10 días para que se pronunciaran al respecto.

## **1.3 Concepto del Ministerio Público**

La Procuradora No. 34 Judicial II Administrativa rindió concepto el día 4 de mayo de 2020, en el que señaló que mediante el Decreto 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, con el fin de conjurar los efectos de la crisis generada con ocasión de la propagación del Covid 19 en el país, además en virtud de dicho estado de excepción se profirió el Decreto 441 del mismo año.

Manifestó que el Alcalde de "El Agrado" profirió el Decreto 28 del 24 de marzo de 2020 en uso de las facultades conferidas por la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, Ley 715 de 2011, Ley 1801 de 2016, Ley 1523 de 2012 y Decreto 780 de 2016, y por la declaratoria de calamidad pública adoptada a través del Decreto municipal No. 26 de 2020.

Indicó que si bien el Decreto 28 de 2020 contiene medidas derivadas de normas ordinarias, lo cierto es que el acto administrativo hace mención al Decreto 417 de 2020 y 441 del 20 de marzo de 2020, este último, en lo atinente a disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia.

Señaló que la primera sección de la parte resolutive del acto administrativo hace alusión a restricción a la libre circulación de los habitantes del municipio, derecho fundamental consagrado en el artículo 24 de la Constitución Política consiste en la posibilidad que tienen las personas para transitar libremente por los lugares que disponga y a salir del país y regresar cuando así lo considere, sin embargo, tal derecho no es absoluto y encuentra limitaciones.

Expuso que *"las medidas de restricción en la libre circulación dictadas por el Alcalde municipal están justificadas por la necesidad de conjurar los efectos de la crisis sanitaria que padece el país por el Covid 19, pues ha sido la OMS quien dentro de las medidas recomendadas y de efecto inmediato para evitar la propagación ha indicado la del aislamiento preventivo, que conlleva el distanciamiento social, recomendaciones acogidas por el Ministro de Salud a través del Decreto 385 de 2020, y de allí la limitación realizada y que ahora se*

*revisa, encontrando que dichas medidas se han tomado por un lapso específico para preservar la salud de los habitantes del municipio, es decir, se encuentran basadas en razones objetivas, sin que se vislumbre arbitrariedad alguna por parte del burgomaestre.”*

Sostuvo que en artículo décimo segundo del acto analizado se estableció una medida de “pico y cedula” para la realización del pago del subsidio Adulto Mayor, pero indicó que las personas que no efectuaren el cobro tres veces consecutivas perderían tal beneficio, por lo que consideró que tal regla escapa de las medidas de protección que motivaron la expedición del Decreto 28 del 24 de marzo de 2020, además de exceder las facultades que permiten limitar el derecho a la libre circulación.

Afirmó que en virtud del Decreto 1833 de 2016, que reguló lo concerniente al subsidio Adulto Mayor, no estableció como causal de pérdida del beneficio el no ser cobrado en 3 períodos consecutivos, adicionalmente según la base normativa se debe respetar el derecho al debido proceso, es decir que la pérdida del subsidio no opera de *ipso facto*, sino que se debe otorgar la oportunidad al administrativo de justificar su inactividad.

Concluyó sobre este aspecto, que tal disposición en particular debe declararse nula.

De otro lado, respecto a la parte segunda del resuelve, que tiene relación con los servicios públicos, indicó que la medida de reconexión del servicio de agua y alcantarillado es ajustada a derecho, teniendo en cuenta que en virtud de la Resolución No. 911 del 17 de marzo de 2020 expedida por la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico, una de las medidas para combatir la propagación del Virus es el constante lavado de manos, la desinfección de los lugares o espacios de permanente contacto, para lo cual se debe garantizar la prestación eficiente y oportuna del suministro de agua potable.

## **II. CONSIDERACIONES**

## **2.1. Competencia**

La Sala Plena es competente para conocer del presente asunto en única instancia de conformidad con lo señalado en los artículos 136, 185 y 151 No. 14 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994, toda vez que se trata del medio de control inmediato de legalidad sobre un acto administrativo de carácter general proferido por una autoridad territorial del Departamento del Huila, específicamente el Alcalde de "El Agrado".

## **2.2.- Planteamiento del caso**

En el caso objeto de estudio, la Alcaldía de "El Agrado" Huila, remitió el Decreto No. 28 del 24 de marzo de 2020 *"[p]or medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de El Agrado Huila, en virtud de la calamidad Pública decretada en el municipio con ocasión al coronavirus (covid -19) y se dictan otras disposiciones"*, el cual fue proferido dentro del periodo del estado de excepción establecido mediante el Decreto 417 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional.

Por su parte, la representante del Ministerio Público señaló que las medidas allí adoptadas se ajustan al ordenamiento jurídico, salvo el inciso 3º del artículo decimo segundo, el cual estableció una sanción respecto a los beneficiarios del subsidio Adulto Mayor que no realizaran su cobro por tres periodos seguidos.

## **2.3.- Problema jurídico**

Conforme a las precisiones hechas en precedencia, el problema jurídico en el presente caso consiste en determinar, si el Decreto No. 28 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de El Agrado, Huila, es susceptible de control inmediato de legalidad y si se ajusta al ordenamiento jurídico constitucional y legal, que regularon la materia de que trata el acto administrativo en estudio.

Para resolver el anterior planteamiento se precisarán las características del control inmediato de legalidad y el caso en concreto.

### **2.3.1. Marco Normativo**

2.3.1.1. De acuerdo con la Constitución Política y en aras de que el Gobierno Nacional contara con las herramientas necesarias para conjurar todos aquellos hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, se le otorgó al presidente de la República la posibilidad de declarar el estado de emergencia y así salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios, pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El ejercicio de esa prerrogativa va ligada indiscutiblemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra. En efecto, la declaratoria de los estados de excepción no puede convertirse en un instrumento dirigido al desconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, al irrespeto de las reglas del derecho internacional humanitario, y mucho menos a la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, o a la supresión y/o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación y de juzgamiento.

De esta manera, la Carta Constitucional al regular esos estados, estatuyó diferentes mecanismos tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse, desde la decisión a través de la cual se declara el estado de emergencia, pasando por los decretos legislativos y concluyendo con los decretos expedidos para la concreción de los fines dispuestos en los mismos. La finalidad de esos controles no es otra que la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio.

2.3.1.2. Así, en lo que tiene que ver con el control jurídico y con fundamento en el literal e) del artículo 152 supra, se expidió la Ley 137 de 1994 - Estatutaria de los Estados de Excepción –, en cuyo artículo 20 consagró el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general

dictados en desarrollo de los plurimencionados estados, al respecto la base normativa señaló:

**"ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** *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.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición".*

La Corte Constitucional revisó la anterior disposición y concluyó que:

*"Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.*

***Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales<sup>1</sup>*** – Resaltado por la Sala -.

Por su parte el Consejo de Estado precisó:

*"la Ley 137 de 1994 pretendió "instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

*del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)<sup>2</sup>".*

2.3.1.3. En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

2.3.1.4. Igualmente, de la regulación mencionada se determina que el control inmediato de legalidad, asignado a la presente Jurisdicción, desciende en forma concurrente con respecto a tres clases de factores competenciales: un **factor subjetivo** de autoría, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad Nacional o Territorial; un **factor de objeto**, que recaiga sobre acto administrativo general y un **factor de motivación** o causa y es que provenga o devenga, del ejercicio de la "*función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*"<sup>3</sup>.

En ese mismo sentido el Consejo de Estado en sentencia del 20 de octubre de 2009 dictada en el proceso No. 2009-00549, estableció las reglas de procedencia del control inmediato de legalidad, definiendo 3 presupuestos que los describió de la siguiente manera:

*"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,*  
*3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción"*

2.3.1.5. Asimismo, el Tribunal de Cierre de esta Jurisdicción ha señalado que son atribuibles a este proceso judicial las siguientes características<sup>4</sup>:

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo auto del 31 de marzo de 2020, Conseja Ponente: Dra Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Seccion Primera de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 26 de septiembre de 2019, C.P. Hernando Sanchez Sanchez, número único de radicación 11001-03-24-000-2010-00279-00.

- Se trata de un proceso judicial, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.

- El control es automático o inmediato, porque tan pronto se expide la norma la entidad territorial debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente, además que no requiere de una demanda de nulidad para que la administración de justicia intervenga en el contenido del acto.

- Se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la "jurisdicción rogada" -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad.

- El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política.

2.3.1.6. En suma, el control inmediato de legalidad procede contra los actos administrativos de carácter general e impersonal que expidan las autoridades en desarrollo de los decretos legislativos que delimitan los estados de excepción.

### **2.3.2. Caso concreto**

**2.3.2.1.** Para resolver el primer aspecto planteado en el problema jurídico relacionado con la **procedencia del medio de control** que nos ocupa para revisar las decisiones contenidas en el Decreto 28 de 2020 expedido por el alcalde del municipio de El Agrado, Huila, la Sala hará el siguiente análisis:

2.3.2.1.1. El Estado de Excepción en desarrollo del cual se deben expedir los decretos que serían objeto de control inmediato de legalidad por parte de este

Tribunal, fue adoptado por el presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que, solo se podrá ejercer este control respecto de las disposiciones adoptadas por los entes territoriales en el marco de este decreto nacional y de los decretos legislativos que se adopten en el estado de excepción.

2.3.2.1.2. Conforme las normas y la jurisprudencia en cita en el acápite anterior se deben tener en cuenta tres presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad: *i)* el acto administrativo debe ser de carácter general; *ii)* el acto debió ser expedido en ejercicio de la función administrativa de la autoridad territorial; y *iii)* el acto general debe tener como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

2.3.2.1.3. Para establecer la existencia de los anteriores presupuestos en el marco normativo contenido en el Decreto No. 28 del 24 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde de El Agrado, Huila, para de ahí dilucidar si la totalidad de las decisiones allí plasmada pueden ser objeto del presente control judicial o solo parte de ellas, la Sala observa que el mismo contiene varias decisiones, las cuales se dividen en estos tres grupos: *i)* de orden público que tratan sobre el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 13 de abril de 2020, toque de queda y las excepciones a dichas medidas, *ii)* servicios públicos domiciliarios, *iii)* manejo de cadáveres por muertes ocasionadas por el COVID 19 y *(iv)* sanciones y vigencia.

2.3.2.1.4. Respecto al primer grupo, que se compone de los artículos 1º a 5º y 8º a 15º, las medidas allí adoptadas como de orden público fueron sustentadas y motivadas en la Ley, más no en el estado de excepción, por lo tanto, no es procedente realizar su análisis de legalidad con el presente medio de control.

2.3.2.1.5. En efecto, los artículos 1º a 5º y 8º a 15º del Decreto 28, que adoptaron medidas de orden público, se basaron en las facultades que enviste el alcalde del citado municipio, como primera autoridad del ente territorial de conformidad con los artículos 314 y 315 de la Constitución Política.

Lo anterior, por cuanto el numeral 2º del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 estableció como función de los alcaldes el mantenimiento del orden público, para la cual señaló como medidas a tomar las siguientes:

- "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;"*

2.3.2.1.6. Del mismo modo, el artículo 202 del Código Nacional de Policía facultó a los alcaldes para tomar medidas de orden público con el fin de atenuar situaciones de emergencia y calamidad, de la siguiente manera:

**"Artículo 202. 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:***

*(...)*

**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.**

*(...)*

**12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja." – Resaltado por la Sala -**

2.3.2.1.7. Conforme a las precitadas bases normativas, se observa que la decisión del Alcalde de El Agrado - Huila contenida en los artículos 1º a 5º y 8º a 15º del Decreto 28 del 24 de marzo de 2020 se realizó con base de las facultades que ostenta de ordinario, las cuales son establecidas por el artículo 315 de la Constitución, 91 de la Ley 136 de 1994 y 202 del Código de Policía,

más no en desarrollo del estado de excepción establecido mediante el Decreto 417 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, pues en su cuerpo normativo no se señala en qué condiciones las medidas adoptadas en los precitados artículos sobre el orden público desarrollan el estado de excepción decretado.

2.3.2.1.8. Para sustentar la anterior tesis, se trae a colación la sentencia C-252 de 2010 emanada por la Corte Constitucional que declaró la inexecutable del Decreto 4975 del 23 de diciembre de 2009 mediante el cual se estableció un estado de emergencia social, en dicha providencia el Tribunal Constitucional expresó que *"no precisa agotar, en este caso, la totalidad del acervo de competencias que, dentro de la normalidad, habrían podido ser ejercitadas para enfrentar los problemas indicados por el Gobierno, puesto que el marco normativo mencionado de suyo es amplio y suficiente para ese propósito. Adicionalmente, los temas de la declaración se relacionan con ámbitos de actividad densamente regulados y, algunos de ellos, se caracterizan por estar dotados no solamente de órganos de regulación y de control propios sino por aplicarse en ellos técnicas normativas que se traducen en la potestad de expedir prontamente resoluciones o actos dirigidos a corregir o prevenir distorsiones y efectos nocivos"*.

La anterior premisa se señaló para concluir que el ejecutivo posee mayores poderes ordinarios para resolver las crisis y, por consiguiente, en términos del principio de subsidiariedad, no era necesario acudir a estados de excepción para decretar o ejecutar medidas que ya fueron establecidas por el Legislador.

2.3.2.1.9. En ese orden, las medidas de orden público como lo son las restricciones a la movilidad o aislamientos obligatorios, son funciones propias del jefe de la administración municipal, es decir, que no depende de las decisiones que adopte el Gobierno Nacional en el estado de excepción, pues se reitera que dichas medidas municipales tienen su fundamento en las leyes ya preexistentes y no desarrollan el estado de excepción.

2.3.2.1.10. Es más, las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y toques de queda se siguieron profiriendo tanto por el Gobierno Nacional, como por los entes territoriales, sin que haya habido necesidad en principio de prorrogar el

Estado de Excepción, lo que supone que, ahora, las medidas administrativas de esa índole que querían incluirse en control inmediato de legalidad no lo estarán.

2.3.2.1.11. En conclusión, como las medidas de orden público adoptadas por la administración municipal de El Agrado en los artículos 1º a 5º y 8º a 15º del Decreto 28 de 2020 fueron sustentadas y motivadas en la Ley, más no en el estado de excepción, no es procedente realizar su análisis de legalidad con el presente medio de control.

**2.3.2.2.** No obstante lo anterior, respecto de las medidas adoptadas en los grupos restantes del Decreto 28 de 2020, esto es, las relacionadas con: *i)* servicios públicos domiciliarios, *ii)* manejo de cadáveres por muertes ocasionadas por el COVID 19 y *iii)* sanciones y vigencia, serán objeto de control inmediato de legalidad, por las siguientes razones.

2.3.2.2.1. Las decisiones relacionadas con **servicios públicos domiciliarios** plasmadas en los artículos **6º y 7º** del Decreto No. 28 del 24 de marzo de 2020 ordenaron a la empresa de servicios públicos de agua y aseo de El Pital y Agrado S.A. proceder a la instalación y/o reconexión sin cobro alguno del servicio público domiciliario de acueducto en el respectivo municipio, corresponden a asuntos que sin lugar a dudas desarrollan el contenido del Decreto 441 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional en el contexto del estado de emergencia "*por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020*", pues en tal acto se resolvió:

*"Artículo 1. Reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados. Durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la Pandemia COVID- 19, las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto que cuenten con suscriptores residenciales en condición de suspensión y/o corte del servicio -con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio-, realizarán, sin*

*cobro de cargo alguno, la reinstalación y/o reconexión de manera inmediata del servicio público domiciliario de acueducto,*

*Artículo 2. Acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria. Durante el término de declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, en los términos y condiciones que se han señalado y las prórrogas que pueda determinar el Ministerio de Salud y Protección Social, los municipios y distritos asegurarán de manera efectiva el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto, y/o esquemas diferenciales, a través de las personas prestadoras que operen en cada municipio o distrito”.*

Por lo que las determinaciones consagradas en los artículos **6º y 7º** del Decreto No. 28 del 24 de marzo de 2020 se adoptaron en cumplimiento del decreto proferido por el ejecutivo en materia de servicios públicos dentro del contexto del estado de excepción, por lo tanto, a pesar de no precisar el Decreto 28 de 2020 que desarrolla el mismo, para la Sala es susceptible del medio de control que nos ocupa, pues, se expidieron en desarrollo de un acto legislativo con ocasión al estado de excepción.

Además, la Sala encuentra dichas medidas ajustadas a derecho, pues la Corte Constitucional señaló respecto a la garantía al consumo de agua potable, lo siguiente:

*"Dentro del grupo de servicios públicos domiciliarios esenciales, cobra especial relevancia el derecho al acceso al agua potable, el cual (i) sólo tiene el carácter de fundamental cuando está destinado para el consumo humano, ya que en esta circunstancia se encuentra en conexión directa con otros derechos fundamentales como la vida en condiciones dignas, la salud, la educación, la salubridad pública etc.  
(...)*

*El artículo 44 constitucional establece que "son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada (...) y que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás." Desde este punto de vista, los sujetos de especial protección constitucional son merecedores de acciones positivas afirmativas que les garantice una existencia acorde con la dignidad humana. Por ello, la jurisprudencia de esta Corporación -sin desconocer la legitimidad que les asiste a las empresas prestadoras de servicios públicos, de suspender el fluido de los mismos, a un usuario que ha entrado en mora en el pago de las facturas por consumo-; ha venido sosteniendo, que cuando en el hogar objeto de la interrupción, habitan sujetos de especial protección*

*constitucional (como niños, mujeres cabeza de familia, desplazados, personas en situación de discapacidad, adultos mayores etc.), la facultad del corte del servicio público domiciliario no es absoluta. En lo que se refiere específicamente al derecho al acceso al agua potable, el ordenamiento jurídico colombiano le da una doble connotación, toda vez que lo erige como un derecho fundamental y como un servicio público. En consecuencia todos los habitantes del territorio nacional deben poder acceder al servicio de acueducto en condiciones de cantidad y calidad suficiente y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.<sup>5</sup>*

Por lo tanto, al tener la calidad de derecho fundamental, por estar en conexidad con la salud, es acertada la medida del Alcalde de El Agrado al ordenar a la respectiva empresa de servicios públicos reconectar o instalar el servicio público de agua potable.

Es así, que la orden emitida por el burgomaestre garantiza el derecho a la salud de los habitantes del territorio municipal, pues al decretar la reinstalación del servicio domiciliario de agua potable, permite a los habitantes cumplir con las medidas sanitarias establecidas por el Ministerio de Salud, esto es, el constante lavado y desinfección de las extremidades de los habitantes.

**2.3.2.3.** En lo que respecta a las decisiones contenidas en el artículo **décimo segundo** del Decreto 28 de 24 de marzo de 2020, si bien establece un pico y placa para que los adultos mayores puedan comparecer a reclamar el subsidio de adulto mayor, modalidad propia de las funciones ordinarias del ente territorial, debe señalar la Sala que esta normativa también establece la siguiente sanción "Las personas que llevan más de 3 cobros consecutivos sin realizar perderán el subsidio", aspecto que para la Sala será objeto de control inmediato por las siguientes razones.

2.3.2.3.1. En efecto, siguiendo los lineamientos expuestos por el Consejo de Estado<sup>6</sup> no basta con señalar que los actos administrativos se expiden en

---

<sup>5</sup> T- 752 de 2011

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Especial de Decisión No 4 Magistrada ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020) Control Inmediato De Legalidad 11001-03-15-000-2020-00950-00, en dicha providencia se precisó "*Es claro, entonces, que el Consejo de Estado no es competente para avocar de oficio, el conocimiento del asunto por vía del control inmediato de legalidad de la RESOLUCIÓN 423 DE 2020, por no reunirse el factor de motivación que*

desarrollo del estado de excepción, sino que se requieren que su motivación se origine en desarrollo de estos, para lo cual, las decisiones locales que se emitan en el marco del Decreto 417 de 2020 para conjurar los efectos de la crisis generada por el COVID 19 podrán ser objeto de control inmediato de legalidad cuando las mismas, so pretexto de desarrollar estas desborden las facultades ordinarias y desconozcan ciertos derechos y garantías no susceptibles de suspensión aun en estados de excepción.

2.3.2.3.2. Lo anterior, porque a pesar de que la decisión contenida en el acápite subrayado del artículo décimo segundo del Decreto 28 del 24 de marzo de 2020, no fue emitida con ocasión al Decreto Legislativo No. 553 de 15 de abril de 2020 por medio del cual *"Se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones"*, en la medida que este es posterior al decreto territorial objeto del presente asunto, lo cierto es que el alcalde de El Agrado, Huila, las adoptó en aras de asegurar la protección de los adultos mayores en las actuales circunstancias de crisis generada por la pandemia y en el marco del estado de excepción.

2.3.2.3.3. En el numeral décimo segundo de la parte resolutive del respectivo acto administrativo, si bien en principio se plasma una decisión de orden público, pues reguló la forma en que las personas podrían acercarse a reclamar el subsidio denominado *"Adulto Mayor"* con el fin de evitar las aglomeraciones, lo que en principio no sería objeto de análisis del presente medio de control como se precisó en líneas anteriores, lo cierto es que, en todo caso, por el gobierno nacional se han adoptado determinaciones en el contexto del estado de emergencia para asegurar su especial protección, por lo que, las proferidas por el ente territorial, así no expresaran textualmente que fueron emitidas en desarrollo de estado de excepción sí deben entenderse como tal, al haberse

---

***se sustenta en que los actos generales administrativos deben provenir, devenir y derivarse del desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción"***. – Resaltado por la Sala –

emitido desbordando las facultades ordinarias para conjurar una crisis generada por la pandemia.

2.3.2.3.4. Al respecto, precisa la Sala que el artículo 5 y 6 de la Ley 137 de 1994, señaló:

**ARTÍCULO 5o. PROHIBICIÓN DE SUSPENDER DERECHOS.** *Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.*

*Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.*

**ARTÍCULO 6o. AUSENCIA DE REGULACIÓN.** *En caso que sea necesario limitar el ejercicio de algún derecho no intangible, no tratado en la presente ley, no se podrá afectar su núcleo esencial y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio.*

Tal base normativa estableció que en los estados de excepción queda proscrito la suspensión de derechos tales como la dignidad humana, la intimidad, la libertad de asociación, el trabajo, la educación y la libertad de expresión, asimismo de restringirse algún derecho se *deberá garantizar siempre el derecho al debido proceso señalado en el artículo 29 de la Constitución Política*, además se deberán establecer las garantías y controles respecto al derecho restringido.

Así las cosas, se precisa que el Decreto 1340 del 25 de julio de 2019 estableció las causales de pérdida del subsidio establecido en el Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, de la siguiente manera:

**"Artículo 1º.** *Modificación del artículo 2.2.14.1.39 del Decreto número 1833 de 2016. Modifíquese el artículo 2.2.14.1.39. del Decreto número 1833 de 2016, el cual quedará así:*

**Artículo 2.2.14.1.39** *del Decreto número 1833 de 2016. Pérdida del derecho al subsidio.*

*1. Muerte del beneficiario.*

2. *Comprobación de falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio.*

3. *Percibir una pensión.*

4. *Percibir una renta entendida como la utilidad o beneficio que se obtiene de alguna actividad o bien en cuantía superior a la establecida en el numeral 3 del artículo 2.2.14.1.31. del presente Decreto.*

5. *Percibir otro subsidio a la vejez en dinero, que sumado con el del Programa de Protección Social al Adulto Mayor sea superior a 1/2 smmlv otorgado por alguna entidad pública.*

6. *Mendicidad comprobada como actividad productiva.*

7. *Comprobación de realización de actividades ilícitas, mientras subsista la condena.*

8. *Traslado a otro municipio o distrito.*

9. *No cobro consecutivo del subsidio en cuatro (4) giros para aquellos municipios donde el pago del subsidio sea de manera mensual.*

10. *Retiro voluntario.*

**Parágrafo 1º.** *Para aquellos municipios en donde el pago del subsidio continúa de manera bimestral, la causal de pérdida del derecho se mantiene por el no cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros.*

**Parágrafo 2º.** *El procedimiento del trámite de novedades será el establecido en el Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, el cual deberá garantizar el debido proceso.”*

Según la anterior norma, por regla general el derecho al subsidio se pierde, entre otras causales, cuando el afiliado no cobra el mismo en **4 periodos de manera consecutiva**, de todas formas la novedad será establecida en respeto al derecho del debido proceso, esto es, oír los argumentos por los cuales el administrado recayó en la causal de pérdida, con el fin de tomar la respectiva decisión.

El anterior derecho, es decir, el debido proceso, no se garantizó en el artículo 12 del resuelve del Decreto No. 28 del 24 de marzo de 2020, pues además de reducir el tiempo legal de no cobro de los subsidios como causal de supresión, no garantizó el derecho a la defensa del afiliado, pues estableció la configuración de la causal de manera *ipso facto*, sin permitir el desarrollo del derecho a la defensa, propio del debido proceso administrativo.

2.3.2.3.5. Conforme lo anterior, se comparten los argumentos expuestos por la representante del Ministerio Público, al momento de señalar que tal norma debe ser declarada nula porque no le era dado al ente territorial restringir ciertos derechos fundamentales a través de la decisión administrativa, so pretexto de la existencia de un estado de excepción, porque con ello desbordó el marco funcional ordinario de la administración.

**2.3.2.4.** Por el último, respecto a las **medidas relativas al manejo de cadáveres** el artículo 16 del acto administrativo de carácter general en estudio, resolvió que en caso de fallecimiento por causa del coronavirus debía proseguirse con la cremación del cadáver.

2.3.2.4.1. La anterior disposición restringe el derecho fundamental a la libertad de culto el cual está consagrado en el artículo 19 de la Constitución Política, pues no se les permitiría a los pobladores del municipio, según sus costumbres, decidir sobre el destino del cadáver.

2.3.2.4.2. Sin embargo, la misma Corte Constitucional estipuló que *"el derecho a la libertad de cultos no es absoluto y por ello encuentra como **límites**, los siguientes: **i) el ejercicio de las libertades públicas y derechos fundamentales de las demás personas; y ii) la salvaguarda de la seguridad, de la salud**"*<sup>7</sup>

2.3.2.4.3. Por lo tanto, como lo precisó el Ministerio de Salud en el documento denominado "Orientaciones para el Manejo, Traslado y Disposición Final de Cadáveres Por Sars-Cov-2 (COVID-19)" es necesaria la cremación de los pacientes que sufrieron Covid-19, *"con el fin de prevenir la propagación del virus a través de los cadáveres en el medio hospitalario o domiciliario y por el periodo que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.

Igualmente, el precitado documento señaló que *"la comunidad debe tener en cuenta que el Ministerio contempla en sus orientaciones para covid-19 que la disposición final del cadáver **será preferiblemente mediante cremación y solo en el caso en el que no se cuente con instalaciones para este***

---

<sup>7</sup> Sentencia T-524/17

***procedimiento, se practicará la inhumación en sepultura o bóveda***”, lo anterior teniendo en cuenta la durabilidad del virus el ambiente<sup>8</sup>. Se resalta.

2.3.2.4.4. Así las cosas, como lo que se busca es la protección de la salud pública con las medidas de prevención para evitar la propagación del virus, concluye la Sala, que tal orden que restringe el derecho a la libertad de culto, se encuentra ajustada a derecho, en razón a que el límite de tal garantía constitucional es la salud de los demás habitantes del Municipio de El Agrado, Huila.

Si bien, la Organización Mundial de la Salud en *orientaciones provisionales* del 24 de marzo de 2020<sup>9</sup> señaló que no existía prueba (hasta esa fecha) de que el Coronavirus se transmitiera, infectado por exposición al cadáver de una persona que haya muerto a causa del mismo virus, lo cierto es que el Ministerio de Salud recomienda dicha práctica como prevención a la salud.

Asimismo, el Ministerio de Salud precisó:

***"La disposición final de cadáveres de personas fallecidas por COVID-19 se hará preferiblemente por cremación. Cuando no se cuente con instalaciones para este procedimiento en el territorio donde ocurrió el deceso o la disponibilidad de esta tecnología desborda la capacidad económica de las personas, se hará inhumación en sepultura o bóveda individualizada. En todo caso, el alistamiento del cadáver se realizará siempre en el lugar del deceso y no se permitirá el traslado hacia otra ciudad o municipio para su disposición final, salvo en las áreas metropolitanas y entre municipios vecinos cuando no existen servicios locales para la disposición final, y siempre y cuando el servicio funerario garantice condiciones seguras de traslado y se cuente con la autorización del municipio receptor. En los casos que se requiera necropsia médico legal y estuviese indicada la cremación, esta deberá contar con la orden del fiscal del caso."***

Conforme lo anterior, el Gobierno Nacional dictaminó que en caso de fallecimiento por contagio del Coronavirus se dará prelación a la cremación, sin embargo, en municipios que no se cuente con dicho sistema o se desborde la capacidad económica se la exhumación se efectuará siguiendo los respectivos protocolos emitidos por el Ministerio de Salud.

---

<sup>8</sup> Documento “Prevención y control de infecciones para la gestión segura de cadáveres en el contexto de la COVID-19” expedido por la Organización Mundial de la Salud.

<sup>9</sup> [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331671/WHO-COVID-19-IPC\\_DBMgmt-2020.1-spa.pdf](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331671/WHO-COVID-19-IPC_DBMgmt-2020.1-spa.pdf)

Si bien, no existe prueba que demuestre que en el municipio de El Agrado existe el sistema de cremación de cadáveres, dicha circunstancia no invalida la orden emitida por el Burgomaestre, toda vez que la orden siguió las reacomodaciones preventivas y preferentes expuestas por el Gobierno Nacional, y de no llegarse a efectuar la cremación se seguirán los demás protocolos, por lo tanto, como la media es preventiva para salvaguardar la salubridad pública, se declarará ajustada a derecho.

**2.3.2.5. Conclusión.** En suma, el problema jurídico se resuelve en el sentido que el presente medio de control resulta procedente para el análisis de algunas de las terminaciones adoptadas en el Decreto 28 de 24 de marzo de 2020, en especial respecto a la sanción impuesta sobre el no cobró del subsidio Adulto Mayor que se declarará nula y, las ordenes que atañen al servicio público de agua potable y cremación de cadáveres se declararán ajustadas a derecho.

Asimismo, se tendrá por no procedente el medio de control inmediato de legalidad con respecto a las medidas de orden público que fueran adoptadas en el Decreto 28 de 24 de marzo de 2020.

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

### **III. FALLA:**

**PRIMERO: EFECTUAR** control automático de legalidad respecto a los artículos 6º, 7º, 12º inciso 3º y 16º del Decreto 28 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de El Agrado.

**SEGUNDO:** En consecuencia, se **DECLARA LA NULIDAD** de la expresión "Las personas que llevan más de 3 cobros consecutivos sin realizar perderán el subsidio", contenida en el artículo 12º del Decreto 28 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de El Agrado.

**TERCERO: DECLARAR AJUSTADO** a derecho el resto del Decreto 28 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de El Agrado "[p]or medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de el Agrado Huila, en virtud de la calamidad Pública decretada en el municipio con ocasión al coronavirus (covid -19) y se dictan otras disposiciones", de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

**CUARTO:** A través de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFÍQUESE** de la presente decisión al alcalde del municipio de El Agrado, Huila, y a la Representante del Ministerio Público

**QUINTO:** En firme esta providencia archívese el expediente y háganse las respectivas anotaciones en el software de gestión.

### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se hace constar que la anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.



**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
Magistrada



**GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA**  
Magistrado  
(Salvamento parcial de voto)



**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
Magistrado



**RAMIRO APONTE PINO**  
Magistrado



**JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO**  
Magistrado



**ENRIQUE DUSSÁN CABRERA**  
Magistrado  
(Salvamento de voto)

# SALVAMENTO DE VOTO

|   |  |
|---|--|
|  | <b>TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA</b> |
|   | <b>ENRIQUE DUSSÁN CABRERA</b><br><b>Magistrado</b>   |
| <b>Neiva</b>  | <b>Doce (12) de junio de dos mil veinte (2020)</b>   |

|                     |   |
|---------------------|---|
| Clase de proceso    | Control inmediato de legalidad                                      |
| Acto Administrativo | Decreto 0028 de 2020 expedido por el alcalde municipal de El Agrado |
| Radicación          | 41 001 23 33 000 2020 00063 00                                      |
| M. Ponente          | Dra. Beatriz Teresa Galvis Bustos                                   |

1. Con el acostumbrado respeto por la decisión mayoritaria de la Sala, me permito señalar mi disenso con la decisión tomada, en cuanto determinó no realizar el control inmediato de legalidad por considerar que no se cumplía con 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 los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, debe analizarse desde una perspectiva material más que formal.

3. En efecto, en mi criterio, aún en estados de excepción, los actos administrativos que sean expedidos con ocasión y con el objeto de contribuir a conjurar la situación que motivó la declaratoria excepcional, tienen un control inmediato 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. En efecto, durante los estados de excepción coexisten en las autoridades la función administrativa ordinaria que deviene del ordenamiento jurídico existente, y la que se derive de la excepcionalidad declarada.

5. Ahora bien, aquellas decisiones administrativas que se dicten formal y materialmente en relación con el estado de excepción bien porque directamente o por conexidad tienen por finalidad contribuir a la conjuración de la anormalidad que motiva el estado de emergencia, en mi criterio, quedan incluidas en el concepto “*desarrollo de los decretos legislativos*” de que trata el artículo 136 del CPACA, pues finalmente está relacionado con el contenido normativo y finalidad del decreto legislativo, más que con su citación expresa.

6. Es decir, 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, pero materialmente contribuyen a esa finalidad, estas decisiones generales son susceptibles de control inmediato de legalidad, por estar ligadas al objeto de la crisis que motivó el estado excepcional, independientemente de la competencia en que se fundamenta la autoridad administrativa territorial.

8. En mi criterio, no es necesario entonces que el acto general del orden territorial sobre el cual recaiga el control inmediato de legalidad deba necesariamente hacer alusión puntual al decreto legislativo, 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 con su expedición se despliega asuntos propios del decreto legislativo; es decir que el concepto “desarrollar un decreto legislativo” está relacionado con el contenido normativo y finalidad de este decreto, más que con su citación expresa.

9. Así, una atribución otorgada por una norma ordinaria cuando se ejerza en el contexto y desarrollo de los decretos legislativos, mediante un acto administrativo o medida de carácter general, convierte este 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 contenido y finalidad, cual es ser partícipe de regular aspectos que tienen que ver con la causa del estado de excepción, es objeto de control inmediato.

10. En este orden de ideas, lo que determina si un acto administrativo o medida de carácter 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.

11. Al descender al caso concreto se advierte que la medida de carácter general objeto de control inmediato, tiene por finalidad contribuir a disminuir o reducir los efectos de la causa que generó la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica que el gobierno nacional declaró en todo el territorio Nacional, por lo que evidentemente se cumple el criterio de conexidad.

12. Conforme a lo anterior, y desde una perspectiva material la medida general expedida por el alcalde municipal aquí objeto de análisis, se profirió en desarrollo del decreto legislativo que declaró el estado de excepción, pues guarda relación directa y específica con el objeto de esa declaratoria, pues el alcalde busca superar la crisis en su jurisdicción territorial, y en consecuencia, es procedente realizar el control inmediato de legalidad del mencionado decreto, por lo que me aparto del criterio mayoritario.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'E' followed by a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.

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

República de Colombia



Rama Judicial

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA  
SALA PLENA DE DECISIÓN**

M.P. DRA. BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS.

**Salvamento Parcial de Voto**

**Dr. GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA.**

Neiva, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020).

|                      |  |
|----------------------|--|
| MEDIO DE CONTROL:    | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD                         |
| ACTO ADMINISTRATIVO: | Decreto municipal 28 de 24 de marzo de 2020 del Agrado |
| PROVIDENCIA:         | SENTENCIA de única instancia                           |
| RADICACION:          | 41 001 23 33 000 2020 00063 00                         |

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría de la Sala, en esta oportunidad **DEBO SALVAR PARCIALMENTE MI VOTO** en el proyecto de Sala Plena de Decisión, **compartiendo tan solo** la decisión respecto de la nulidad de la expresión “***Las personas que llevan más de 3 cobros consecutivos sin realizar perderán el subsidio***”, contenida en el artículo 12º del Decreto municipal 028 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de El Agrado, como causal de pérdida del subsidio establecido en el Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor.

Me aparto de los criterios que tiene la Sala Plena para adelantar un estudio sui generis del decreto municipal 028 de 24 de marzo de 2020 de forma parcial o sectorizada, respecto de algunos artículos mas no de otros, con la justificante que no hacen desarrollo de los decretos legislativos y de los que se adelanta el análisis, por considerar que si lo hacen.

Se considera respetuosamente, que esa atribución sesgada de la revisión no se encuentra siquiera insinuada por las normas constitucionales ni por la ley estatutaria de los estados de excepción.

En efecto los artículos 133 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 20 de la Ley 137 de 1994, disponen un control inmediato de legalidad integral, no da opciones respecto al estudio fragmentado de las partes o artículos que desarrollen las normas de los estados de excepción y que no se realice de los artículos que no lo desarrollen, así dispongan con base en otras normas legales medidas policivas restrictivas que pueden soslayar derechos fundamentales, reglas

del derecho internacional humanitario, o los **Derechos intangibles que se mencionan en el** artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, disposiciones íntimamente relacionadas con el Estado de excepción, que requieran la urgencia de la revisión oficiosa y adopción de medidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En mi concepto se debió realizar la revisión total e integral de la norma territorial y no como se llevó adelante, solo sobre los artículos 6º, 7º, 12º inciso 3º y 16º del decreto 028 de 24 de marzo de 2020 del municipio de El Agrado, Huila.

De otro lado, se considera que lo normado en el artículo 16 del decreto municipal 028 de 24 de marzo de 2020 en estudio, va en contra de las disposiciones dispuestas por el Ministerio de Salud en relación con la disposición de los cadáveres de las personas que fallecen a raíz del padecimiento del coronavirus COVID-19. El cual dispuso:

***“ARTICULO DECIMO SEXTO: ORDÉNESE: En caso de fallecimientos por COVID 19, se aplicarán los protocolos de inhumación de muerte por contagio de coronavirus establecidos por el ministerio de salud y protección social, con fecha del 12 de marzo de 2020 relacionados con la cremación de cadáveres.”***

Se considera que se realizó una lectura equivocada por parte del señor Alcalde respecto de las instrucciones dadas por el Ministerio de Salud en caso de fallecimientos a raíz de la pandemia, pues efectivamente se privilegia la disposición de la cremación con el fin de prevenir la propagación del virus, pero se da la opción de la inhumación en sepultura o entierro en bóveda individual, como se puede deducir de una mejor lectura:

***“La disposición final de cadáveres de personas fallecidas por COVID-19 se hará preferiblemente por cremación. Cuando no se cuente con instalaciones para este procedimiento en el territorio donde ocurrió el deceso o la disponibilidad de esta tecnología desborda la capacidad económica de las personas, se hará inhumación en sepultura o bóveda individualizada. En todo caso, el alistamiento del cadáver se realizará siempre en el lugar del deceso y no se permitirá el traslado hacia otra ciudad o municipio para su disposición final, salvo en las áreas metropolitanas y entre municipios vecinos cuando no existen servicios locales para la disposición final, y siempre y cuando el servicio funerario garantice condiciones seguras de traslado y se cuente con la autorización del municipio receptor. En los casos que se requiera necropsia médico legal y estuviere indicada la cremación, esta deberá contar con la orden del fiscal del caso.”***

Al permitir la disposición final solo con la cremación, se está direccionando a esa práctica en contra de la fé y demás creencias religiosas de la población, que se encuentran respaldadas por la constitución. Además, le recuerdo a la Sala Plena que no toda la población siempre estará con provisión de recursos para asumir las exigencias de esa administración municipal y el Ministerio no ha expuesto que los costos de esa disposición cuenten a cargo del Estado.

Al artículo 16 se le debió suprimir la parte final: “(...) **relacionados con la cremación de cadáveres.**” Por cuanto el resto de sus disposiciones se encuentra de acuerdo con las disposiciones del Ministerio de Salud.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'G' followed by the name 'IVAN MUÑOZ HERMIDA' written in a cursive script.

**GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA**  
**Magistrado.**