

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA
SALA SEXTA DE DECISIÓN
M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

Neiva, veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ENTIDAD REMITENTE	MUNICIPIO DE PITALITO
ACTO	DECRETO No. 380 DE 2020
DECISIÓN	NO AVOCA
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020-00687-00

ASUNTO

Se procede a resolver si se avoca el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 380 del 12 de agosto de 2020, expedido por el municipio de Pitalito - Huila.

ANTECEDENTES

1. El Municipio de Pitalito - Huila, en uso de las atribuciones constitucionales y legales profirió el Decreto No. 380 del 12 de agosto de 2020 *“Por el cual se adopta el plan de contingencia de la fase crítica por la pandemia SARS-CoV2 COVID-19, se articulan y adoptan las medidas del gobierno nacional contenidas en el Decreto No. 1076 del 28 de julio de 2020, con las establecidas en el municipio de Pitalito, en los Decretos No. 131, 133, 134, 140, 141, 142, 143, 163, 208, 233, 254, 265, 279, 285, 302 y 319 de 2020, con ocasión de la situación epidemiológica causada por el covid-19, en el territorio Colombiano, se deroga el Decreto Municipal 375 de 2020 y se dictan otras disposiciones.”*
2. El día 13 de agosto de 2020, el alcalde de Pitalito - Huila remitió a esta corporación, a través de la Oficina Judicial de Neiva, al correo electrónico *ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co*, copia del aludido Decreto para efectos del **control inmediato de legalidad**, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico.

¿Debe decidirse si se avoca conocimiento y si se ejerce en forma inmediata el control de legalidad del Decreto No. 380 del 12 de agosto de 2020, proferido por el municipio de Pitalito - Huila, mediante el cual se articulan medidas adoptadas en el Decreto Nacional No. 1076 con las establecidas en dicho municipio?

2. El marco normativo y jurisprudencial/control inmediato de legalidad.

El artículo 215 de la Constitución Política de 1991 autoriza al Presidente de la República a declarar el **Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica** cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario*”, con el fin de mitigar el contagio del virus denominado COVID-19.

Posteriormente el Presidente de la Republica expidió el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 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 mitigar el contagio del virus denominado COVID-19.

El artículo 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994 “*por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia*”, establece el llamado *control inmediato de legalidad* que debe ejercerse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre las medidas de carácter general que expidan las autoridades nacionales y regionales en el ejercicio de las funciones administrativas y como desarrollo de estados de excepción, así:

“Artículo 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.”

En sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional precisó:

“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.”

Así las cosas, el control inmediato de legalidad se interpreta como una especie de “revisión automática” que se cumple por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo sobre los actos de carácter general que se expidan luego de declararse alguno de los estados de excepción y con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, a fin de examinar la legalidad de tales actos administrativos frente a dicha declaratoria y el marco normativo general ya existente.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 estableció el control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.” – Resaltado por la Sala –

Asimismo, en el artículo 151-14, *ibidem*, dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del “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” (Se subraya).

Al respecto y en cuanto a los presupuestos mínimos para ejercer el control inmediato de legalidad sobre esta clase de actos administrativos, el Consejo de Estado señala:

“...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 excepción¹” (Resaltado de la Sala).

Igualmente, en reciente decisión explicó:

“De la normativa transcrita [artículo 20 de la Ley 137 de 1994] supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un Decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).”²

En conclusión, el control inmediato de legalidad procede contra los actos administrativos de carácter general e impersonal que expidan las autoridades nacionales y territoriales en desarrollo de los Decretos Legislativos que declaran los estados de excepción y de ellos conocerán los Tribunales Administrativos o el Consejo de Estado, dependiendo del lugar donde se expidan.

3. Caso concreto

El Alcalde del municipio de Pitalito– Huila expidió el Decreto No. 380 del 12 de agosto de 2020, *“Por el cual se adopta el plan de contingencia de la fase crítica por la pandemia SARS-CoV2 COVID-19, se articulan y adoptan las medidas del gobierno nacional contenidas en el Decreto No. 1076 del 28 de julio de 2020, con las establecidas en el municipio de Pitalito, en los Decretos No. 131, 133, 134, 140, 141, 142, 143, 163, 208, 233, 254, 265, 279, 285, 302 y 319 de 2020, con ocasión de la situación epidemiológica causada por el covid-19, en el territorio Colombiano, se deroga el Decreto Municipal 375 de 2020 y se dictan otras disposiciones, invocando para el efecto las facultades establecidas en la constitución y la Ley, especialmente las conferidas por el artículo 315 de la constitución política de Colombia, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, Ley 715 de 2001, Ley 1801 de 2016, Ley 1523 de 2012, Decreto 780 de 2016, circular 005 del 11 de febrero de 2020 del ministerio de salud y protección social, resolución número 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decretos Legislativos 417, 418, 419, 420, 457, 531, 593, 636, 689, 749 y 990 de 2020.*

Con base en todo lo anterior, adoptó e impartió entre otras, las siguientes medidas policivas y administrativas:

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del 5 de marzo de 2012. Radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

² Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 26 de septiembre de 2019. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Rad.: 11001-03-24-000-2010-00279-00

- Adoptó para toda la población del municipio de Pitalito – Huila, lo ordenado por el Gobierno Nacional respecto de la ampliación de la medida de aislamiento preventivo obligatorio extendida hasta el 01 de septiembre de 2020.
- Suspende temporalmente el mecanismo de la hoja de ruta para regular y autorizar por parte de la administración municipal la reactivación gradual e individual de los sectores que se describen en el artículo 3 del Decreto 990 de 2020.
- Establece cuáles son los sectores económicos no habilitados para solicitar el proceso de reactivación.
- Suspende la fase de preparación y socialización para la modalidad de atención presencial que presten servicios de comidas, gimnasios, teatros, aerolíneas y servicios religiosos y otros
- Ordena el uso obligatorio de tapabocas que cubra boca y nariz.
- Ordena la aplicación del sistema de pico y cédula para la circulación de personas.
- Reitera la medida de prohibición del estacionamiento de vehículos.
- Ordena la medida de restricción en la movilidad de los vehículos automotores de uso particular
- Regula el horario de Atención presencial al Público en establecimientos de la zona urbana y rural del municipio.
- Regula el servicio domiciliario.
- Ordena la restricción en la movilidad de vehículos automotores
- Reitera la medida de mudanzas transporte de muebles y enseres dentro del municipio.
- Reitera la reactivación del servicio de transporte público
- Reitera la medida de actividad física individual.
- Declara la Ley seca en la zona urbana y rural del municipio
- Prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas y embriagantes en zona pública y en establecimiento del territorio.
- Reitera la medida de toque de queda aplicable desde las 8:00 pm a 5:00 am

Al respecto debe tenerse presente que los alcaldes y gobernadores cuentan con facultades propias ordinarias para conservar el orden público y que, además, deben atender las instrucciones y órdenes que imparta el Presidente de la República³, como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa que le confiere el numeral 4 del artículo 189, 303 y 315 de la Constitución Política.

Ahora bien, examinado con rigor el contenido del acto administrativo objeto de revisión, se advierte que no se expidió dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, puesto que el Estado de Excepción fue decretado únicamente por 30 días, es decir, hasta el 6 de junio de 2020, y como el Decreto 329 fue proferido el 15 de julio de 2020, se concluye que dicho acto no es objeto de control inmediato de legalidad porque no fue dictado dentro de tal periodo.

Adicionalmente, se precisa que las facultades de policía se encuentran previstas en el artículo 315 de la Constitución Política³ y que fueron reglamentadas

³ Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: “2. 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

en la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”, específicamente los artículos 14 y 202, los cuales facultan a los alcaldes para tomar medidas de orden público con el fin de atenuar situaciones de emergencia y calamidad pública⁴.

Finalmente, el acto administrativo en análisis adoptó en el municipio de Pitalito las medidas dispuestas en el Decreto 1076 de 2020, proferido por el Presidente de la República en ejercicio de su función ordinaria de preservar el orden público en todo el territorio nacional (artículo 189-4 Constitucional), más no desarrolló un Decreto legislativo expedido dentro del estado de excepción que active el medio de control que ocupa al Tribunal, pues ninguna alusión realizó al respecto y menos, ejerció su potestad reglamentaria para su desarrollo.

En resumen, el Decreto No. 380 del 12 de agosto de 2020, expedido por el alcalde de Pitalito - Huila, se sustentó en las facultades de policía constitucionales y legales ordinarias y excepcionales y no en desarrollo de un Decreto legislativo expedido por el gobierno nacional dentro del marco general del Estado de Excepción. No se reúnen los requisitos mínimos y necesarios para “*avocar 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. (...)”

⁴“**ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD.** Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las Leyes que regulan la materia.

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.”

“**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:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
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.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las Leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.
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.”



conocimiento del presente control inmediato de legalidad”, en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA y, en consecuencia, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR ni tramitar el medio de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 380 del 12 de agosto de 2020 *“Por el cual se adopta el plan de contingencia de la fase crítica por la pandemia SARS-CoV2 COVID-19, se articulan y adoptan las medidas del gobierno nacional contenidas en el Decreto No. 1076 del 28 de julio de 2020, con las establecidas en el municipio de Pitalito, en los Decretos No. 131, 133, 134, 140, 141, 142, 143, 163, 208, 233, 254, 265, 279, 285, 302 y 319 de 2020, con ocasión de la situación epidemiológica causada por el covid-19, en el territorio Colombiano, se deroga el Decreto Municipal 375 de 2020 y se dictan otras disposiciones”* expedido por el municipio de Pitalito.

SEGUNDO: Notifíquese personalmente por correo electrónico esta decisión a la autoridad municipal remitente y al Ministerio Público.

TERCERO: Una vez en firme esta providencia archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
Magistrado

Firmado Por:

JOSE MILLER LUGO BARRERO
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

cd3ee8a2144f5365c604e9a1a57e3fc0b6a2799e80706f20f7b0646a6ca0d931

Documento generado en 21/08/2020 07:59:34 a.m.