

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

Neiva, primero (1°) de abril de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ENTIDAD REMITENTE	MUNICIPIO DE ACEVEDO
ACTO	DECRETO No. 089 del 20 marzo 2020
DECISIÓN	NO AVOCA
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020-00082-00

ASUNTO

Se procede a resolver si se avoca el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 089 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Acevedo – Huila.

ANTECEDENTES

- El Municipio de Acevedo -Huila-, en uso de las atribuciones constitucionales establecidas en el artículo 355 de la Constitución Política, artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 1523 de 2012 y Ley



1801 de 2016, profirió el Decreto No. 089 del 20 de marzo de 2020 “*por la cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Acevedo, con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Municipal 086 del 19 de marzo de 2020*”

- El día 27 de marzo de 2020, la Alcaldía de Acevedo - Huila remitió por correo electrónico a la dirección *ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co*, copia del Decreto 89 del 20 de marzo de 2020, para efectos del **control inmediato de legalidad**, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.
- Dicho acto fue remitido a esta Corporación excediendo las 48 horas¹ establecidas en el artículo 136 del CPACA y a través de acta de reparto del 27 de marzo de la presente anualidad, se asignó al suscrito Magistrado la sustanciación del asunto.

No obstante, la extemporaneidad de la remisión, la legalidad del referido Decreto se debe abordar de manera oficiosa, tal como lo establece la preceptiva anteriormente mencionada.

CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico.

¿Debe decidirse si se avoca conocimiento y si se ejerce en forma inmediata el control de legalidad del Decreto 089 del 20 de marzo de

¹ Término consagrado en el artículo 136 del CPACA.

2020, proferido por el alcalde del municipio de Acevedo -Huila con el fin de garantizar el orden público dentro del municipio?

2. El marco normativo y jurisprudencial que regula el control inmediato de legalidad.

El control inmediato de legalidad que debe ejercerse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los actos que expidan los gobernadores y alcaldes en el ejercicio de las funciones en desarrollo de estados de excepción, aparece previsto inicialmente el artículo 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994 “*por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia*”, 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 la sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional precisó 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.”

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 luego de expedidas las medidas de carácter general dictadas por el Gobierno Nacional o Territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos expedidos como fundamento de los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, donde se examina tales actos administrativos con la confrontación de normas de mayor jerarquía que declararon el estado de excepción e incluso con el marco normativo 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 excepción²” (Resaltado de la Sala).

Igualmente, en reciente decisión explicó:

“De la normativa trascrita [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).”³

En conclusión, el control inmediato de legalidad procede contra los actos administrativos de carácter general e impersonal que expidan las

² 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).

³ 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

autoridades en desarrollo de los Decretos Legislativos que delimitan los estados de excepción.

3. Caso concreto

El alcalde municipal de Acevedo -Huila expidió el Decreto No. 089 el 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Acevedo, con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Municipal 086 del 19 de marzo de 2020”*, invocando para el efecto las facultades establecidas en el artículo 355 de la Carta Política, artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 1523 de 2012 y Ley 1801 de 2016, con el cual emitió órdenes respecto a: i) restringir la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos en el municipio de Acevedo Huila, entre los días viernes 20 marzo a las 20:00 horas hasta el martes 24 de marzo a las 05:00 horas; ii) permitir la circulación de las personas que presten servicios y labores indicados en el acto administrativo; iii) los menores de edad que se encuentren sin compañía de sus padres durante el tiempo indicado serán conducidos al ICBF y los adolescentes a la Comisaria de Familia y iv) prohíbe el consumo de las bebidas alcohólicas.

Como motivación del anterior acto, hizo referencia a los artículos 49 y 209 de la Constitución Política, título VII de la Ley 9ª de 1979, artículo 52 de la Ley 1751 de 2015; párrafo 1º del artículo 2.3.3.1.4.3. del Decreto 780 de 2016, artículo 45 de la Ley 715 de 2001, artículo 1º de la Ley 1523 de 2012 y artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, a la circular externa No. 005 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, en aras de velar por la integridad de las condiciones de vida y salubridad de todos los habitantes del territorio municipal, el cual en la actualidad se está viendo afectado por el virus denominado Coronavirus – COVID – 19, catalogado por la OMS como pandemia por la velocidad en

su propagación, conllevando a tomar accionantes urgentes y decididas orientadas a proteger y velar por la integridad física de la población y en atención a las directrices decretadas por el Gobernador del Huila, tendientes a la prevención y contingencia del Coronavirus – COVID-19.

Entonces, como bien se aprecia, el referido acto administrativo fue proferido como medida de contingencia y no se fundamenta ni desarrolla los Decretos Legislativos números 417 del 17 de marzo de 2020 “*Por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional*” y 418 del mismo mes y año “*a través del cual se dictan medidas transitorias para expedir normas de orden público, y la concertación con las entidades departamentales y municipales*” que expidió el Presidente de la República.

De acuerdo con las medidas adoptadas en el Decreto No. 089 del 20 de marzo de 2020, se concluye que dicho acto administrativo fue proferido en virtud de la facultad de policía que tiene el primer mandatario del municipio de Acevedo, toda vez que pretende el mantenimiento del orden público, conforme a la facultad prevista en el artículo 315 de la Constitución Política, el cual indica:

Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, los Decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

*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 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. (...) (Se resalta).*

A su vez y en consonancia con lo anterior, el artículo 202 del Código Nacional de Policía -Ley 1801 de 2016- facultó a los alcaldes y

gobernadores 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:

- 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.”

Conforme a lo anterior, se establece que la decisión del alcalde de Acevedo - Huila contenida en el Decreto 89 del 20 de marzo 2020, se adoptó exclusivamente con base en las facultades de policía constitucionales y legales con que cuenta y no en desarrollo del estado de excepción declarado por el Presidente de la República mediante Decreto 417 de 2020 expedido.

Se concluye que se no se reúnen los requisitos mínimos y necesarios para “*avocar el 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. 89 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Acevedo -Huila.

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