

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

SALA SEXTA DE DECISIÓN

M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

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

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ENTIDAD REMITENTE	MUNICIPIO DE TESALIA
ACTO	DECRETO No. 045 de 2020
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020-00157-00

ASUNTO

Se decide si se avoca conocimiento y se ejerce control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 045 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Tesalia – Huila y a su vez, de la acumulación del Decreto No. 046 del 22 de marzo de 2020, tramitado con el No. 410012333000202000158-00, al presente proceso.

ANTECEDENTES

1. El Municipio de Tesalia-Huila, en uso de las atribuciones constitucionales y legales profirió el Decreto No. 045 del 20 de marzo de 2020 *“Por el medio del cual se adoptan medidas transitorias en el municipio de Tesalia – Huila para afrontar la emergencia Sanitaria por la Pandemia del COVID-19”*
2. El día 30 de marzo de 2020, el alcalde de Tesalia remitió a esta corporación, a través de la Oficina Judicial de Neiva al correo electrónico *ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co*, copia del acto aludido, para efectos del **control inmediato de legalidad**, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.
3. Tal acto fue remitido a esta Corporación excediendo las 48 horas¹ y a través de acta de reparto del 30 de marzo de la presente anualidad,

¹ Término consagrado en el artículo 136 del CPACA.



se asignó al suscrito Magistrado la sustanciación del asunto, siendo remitido a través de correo electrónico al Despacho el 13 de abril de 2020.

4. El 15 de abril, a través de correo electrónico se recibe el control inmediato de legalidad del Decreto No. 046 de 2020, radicado con el No. 41001233300020200015800, remitido por el Despacho del magistrado Dr. RAMIRO APONTE PINO, quien en auto del 14 de abril del año en curso ordenó su remisión, en virtud a que este último prorroga las medidas adoptadas en el Decreto 045 de 2020, expedido por la misma autoridad y cuyo trámite fue asignado a este Despacho.

CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico.

¿Debe decidirse si se acumula, se avoca conocimiento y si se ejerce en forma inmediata el control de legalidad de los Decretos 045 y 046 de 2020, proferidos por el alcalde del municipio de Tesalia –Huila, mediante los cuales se adoptan medidas transitorias de policía para afrontar la emergencia sanitaria?

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.

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.”

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 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).”³

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.

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.

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

3. Caso concreto

Como ya se dejó planteado, se debe examinar si procede admitir y si se ejerce control inmediato de legalidad del Decretos 045 del 20 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Tesalia –Huila, mediante el cual se adoptan medidas transitorias de policía para afrontar la emergencia sanitaria por la Pandemia del COVID-19 y así mismo, establecer si procede acumular al mismo trámite y ejercer igual control de legalidad sobre el Decreto No. 046 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual la misma autoridad municipal decide *prorrogar* las medidas adoptadas en el Decreto 045 de 2020.

Entonces, al efecto se tiene que el alcalde de Tesalia -Huila, expidió el Decreto No. 045 del 20 de marzo de 2020 “*Por el medio del cual se adoptan medidas transitorias en el municipio de Tesalia – Huila para afrontar la emergencia Sanitaria por la Pandemia del COVID-19*”, disponiendo órdenes respecto a: i) crear el Puesto de Mando Unificado - PMU, ii) restringir la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes, vehículos, motos, bicicletas y/o cualquier tipo de transporte que se encuentre en la jurisdicción del Municipio de Tesalia – Huila, en el sentido de limitar la libre circulación de vehículos y de personas entre el viernes 20 de marzo hasta las 5:00 am del 24 de marzo de 2020, a excepción de las personas y vehículos indispensables que procedió a relacionar; iii) ordenó el cierre absoluto de la red vial del municipio; iv) estableció las excepciones de locomoción de personas y vehículos, v) el confinamiento de las personas mayores de 60 años en sus respectivos hogares hasta el 29 de abril de 2020.

Examinado el contenido normativo del Decreto 045 de 2020, se advierte que el mismo no se sustentó y no fue expedido para desarrollar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo pasado, sino que se soportó en las facultades entregadas al alcalde en el artículo 2, 49, 209, 315-3° de la Carta Política, en los artículos 3 y 91 de la Ley 136 de 1994, en el Parágrafo 1° del Artículo 1, 3, 12, 14 de la Ley 1523 de 2012 y si bien hizo referencia a la Circular No. 5 del 11 de febrero de 2020 y a la Resolución No. 385 de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, también señala el parágrafo 1 del artículo 2.3.3.1.4.3 del Decreto No. 780 de 2016, al artículo 44 de la Ley 715 de 2001, artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 y 1751 de 2015; y estas disposiciones hacen parte de las facultades ordinarias que le confiere la normatividad superior.

A su vez, se advierte que el Decreto No. 046 del 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto 045 del 20 de marzo de 2020”*, se sustentó en las mismas atribuciones constitucionales y legales y se refirió a las alocuciones presidenciales realizadas el 20 y 21 de marzo de 2020 y por ello, se decide extender las medidas adoptadas hasta las 23:29 horas del 24 de marzo de 2020.

En tal virtud, es menester colegir que si bien los mencionados Decretos se prohirieron después de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo pasado, también lo es que los mismos no se dictaron ni desarrollan en estricto sentido dicha declaratoria de emergencia económica y social ni los decretos legislativos expedidos dentro del marco de tal declaratoria; pues las medidas adoptadas por el Alcalde de Tesalia se apoyaron más en el marco normativo dispuesto en el ordenamiento jurídico establecido en situaciones de normalidad pública.

En cuanto a la acumulación, el Tribunal Administrativo del Huila en Sala Plena Virtual realizada el 3 de abril de 2020, acordó que por razones de conexidad, celeridad y seguridad jurídica, cuando se trate del control de legalidad de actos cuyo contenido adicione, complemente, modifique o desarrolle otro Decreto que es inicial o matriz, expedido por la misma autoridad regional o local, deben ser asumidos por el magistrado que haya avocado el control automático del primer acto, a efectos de que sustancie y presente una sola ponencia a la Sala Plena.

En el presente caso se observa que el magistrado Dr. RAMIRO APONTE PINO, mediante auto del 14 de abril del año en curso remitió a este Despacho el medio de control inmediato de legalidad del Decreto 046 de 2020, expedido por el municipio de Tesalia radicado con el No. 4100123330002020-00158-00, en virtud a que este último prorroga las medidas adoptadas en el Decreto 045 de 2020, expedido por dicha municipalidad y cuyo trámite fue asignado a este Despacho.

Ahora bien, en atención a que el Decreto No. 045 de del 20 de marzo de 2020 adopta medidas transitorias de Policía en el Municipio de Tesalia – Huila para afrontar la emergencia Sanitarias por la Pandemia del COVID - 19, y el Decreto No. 046 ordena prorrogar los efectos del Decreto No. 045, se hace necesario ordenar la acumulación y asumir el conocimiento del Decreto No. 046 en la medida de que se desprende de un acto administrativo principal que fue asignado a este Despacho y hace parte integral de las decisiones impartidas en el Decreto No. 045 de 2020.

En consecuencia, se ordenará cerrar la radicación No. 4100123330002020-00158-00, para continuar una única actuación bajo radicación N° 4100123330002020-00157-00.

Por lo expuesto, 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: ACUMULAR el control inmediato de legalidad del Decreto 046 del 22 de marzo de 2020 “*por el cual se prorrogan los efectos del Decreto No. 045 del 20 de marzo de 2020*”, expedido por el alcalde del municipio de Tesalia, radicación No. 4100123330002020-00158-00, al presente trámite bajo radicación N° 4100123330002020-00157-00.

SEGUNDO: Cerrar la radicación N° 4100123330002020-00158-00, dejando la respectiva constancia que el Decreto 046 de 2020, se ha asumido en el radicado N° 4100123330002020-00157-00.

TERCERO: NO AVOCAR ni tramitar el medio de control inmediato de legalidad sobre los Decreto No. 045 del 20 de marzo de 2020 y el No. 046 del 22 de marzo 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Tesalia – Huila, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

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