

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

Neiva, veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ENTIDAD REMITENTE	MUNICIPIO DE SAN AGUSTIN
ACTO	DECRETO No. 045 DE 2020
DECISIÓN	NO AVOCA
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020-00197-00

ASUNTO

Se procede a resolver si se avoca el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 45 del 24 de marzo de 2020 expedido por el municipio de San Agustín - Huila.

ANTECEDENTES

1. El Municipio de San Agustín - Huila, en uso de las atribuciones constitucionales y legales profirió el Decreto No. 45 del 24 de marzo de 2020, *“por el cual se unifican medidas de orden público decretadas por el Municipio de San Agustín Huila para evitar la propagación del COVID – 19 y se dictan otras disposiciones para confrontar la emergencia sanitaria”*.
2. El día 31 de marzo de 2020, el alcalde de San Agustín - 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, siendo asignado al magistrado Dr. JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO.

3. Mediante auto del 5 de mayo de 2020, el magistrado Dr. Jorge Alirio Cortés Soto resolvió remitir el mencionado acto administrativo a este funcionario, porque encontró que el mismo desarrolla directamente la medida de aislamiento obligatorio preventivo que en dicha localidad se dispuso en el Decreto 043 de 2020, el cual fue repartido a este despacho judicial.

CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico.

¿Debe decidirse si se avoca conocimiento y si se ejerce en forma inmediata el control de legalidad del Decreto No. 45 del 24 de marzo de 2020, proferido por el municipio de San Agustín - Huila, mediante el cual unifica medidas de orden público en dicha municipalidad?

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. Luego, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, declaró

otro estado de excepción de emergencia por otros 30 días calendario, por las mismas causas.

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:

“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).”¹

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

¹ 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

El Municipio de San Agustín – Huila expidió el Decreto No. 45 del 24 de marzo de 2020, *“Por el cual se unifican las medidas de orden público decretadas por el municipio de San Agustín Huila para evitar la propagación del COVID-19 y se dictan otras disposiciones para confrontar la emergencia sanitaria”*, invocando para el efecto las facultades establecidas en el artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, artículo 4 y 45 de la Ley 715 de 2001, Decreto 780 de 2016 y el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020. Específicamente impartió órdenes respecto al aislamiento preventivo, estableció sus excepciones e implementó el sistema de pico y cédula para la circulación de personas dentro del municipio, prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y en establecimientos de comercio.

Tal acto fue remitido a esta Corporación por el Magistrado Dr. Jorge Alirio Cortés Soto mediante auto del 5 de mayo de 2020, al considerar que las medidas adoptadas son continuación del Decreto 043 de 2020, cuyo conocimiento correspondió a este Despacho Judicial.

Sin embargo, mediante auto del 7 de mayo de 2020 se dispuso no avocar conocimiento ni efectuar control inmediato de legalidad al aludido Decreto 043 de 2020, al considerar que fue proferido en ejercicio de las facultades de policía con que cuenta el alcalde de San Agustín - Huila, toda vez que en esencia lo que se pretende es el mantenimiento del orden público, conforme a la facultad prevista en el artículo 305 de la Constitución Política y el artículo 202 del Código Nacional de Policía - Ley 1801 de 2016- en el que se autoriza a los alcaldes y gobernadores para tomar medidas de orden público con el fin de atenuar situaciones de emergencia y calamidad públicas², esto es, NO desarrolló medidas o decreto legislativo alguno.

²*“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.*

Ahora bien, se observa que el señor alcalde de San Agustín en el Decreto 45 del 24 de marzo de 2020 extendió el aislamiento preventivo y dictó otras medidas referentes a la circulación de personas dentro del municipio y que para el efecto invocó el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020 “*por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVI – 19 y el mantenimiento del orden público*”, el cual fue expedido por el presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Al respecto y una vez examinado con rigor el fundamento normativo del aludido acto, se concluye que no se trata de decreto legislativo, pues no desarrolla ni se fundamenta en el decreto que declaró el Estado de Emergencia Económica, ya que se profirió en ejercicio de las facultades de policía y de mantenimiento del orden público con que cuenta el primer mandatario del país.

Por consiguiente, si bien el acto administrativo en análisis aludió a las medidas dispuestas en el Decreto 457 de 2020 y este no desarrolló ningún decreto legislativo, ha de concluirse que el Decreto municipal tampoco desarrolló ningún acto de contenido extraordinario proferido dentro del Estado de Excepción. Este Tribunal no puede ejercer, en consecuencia, ningún control inmediato de legalidad.

-
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.”



En resumen, como dicha autoridad decide extender las medidas contenidas en el Decreto No. 43 de 2020 a través del Decreto No. 45 del 24 de marzo de 2020, es claro que por similares razones no procede avocar su conocimiento. El acto administrativo puede ser examinado a través otros medios.

Por lo tanto, este Despacho sustanciador,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR ni tramitar el medio de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 45 del 24 de marzo de 2020 *“por el cual se unifican medidas de orden público decretadas por el Municipio de San Agustín Huila para evitar la propagación del COVID – 19 y se dictan otras disposiciones para confrontar la emergencia sanitaria.”* expedido por el municipio de San Agustín - 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