

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA Sala Segunda de Decisión

Neiva, veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020)

ACCIÓN: Control inmediato de legalidad
ACTO ADMINISTRATIVO: Decreto No. 019 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Nátaga-Huila.
Decreto No. 020 del 22 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Nátaga-Huila.
RADICACIÓN: 41001-23-33-000-2020-00295-00
41001-23-33-000-2020-00300-00 (acumulado)
ASUNTO: **Auto acumula y no avoca conocimiento.**

1. OBJETO.

Decide el Despacho en primer lugar la posibilidad de acumular al control de legalidad con radicado 2020-00295-00 el expediente remitido por la Sala Primera Unitaria del Dr. Jorge Alirio Cortés Soto, que contiene el control inmediato de legalidad con radicado 2020-00300-00 del Decreto 020 del 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto 019 de (20) de marzo de 2020”* expedido por el alcalde del municipio de Tesalia, quien lo remitió a esta Corporación para el respectivo trámite, según acta de reparto del 30 de marzo hogaño.

Adicionalmente, atendiendo lo establecido en los artículos 136 y 185 del CPACA, procederá el Despacho a estudiar si los Decretos Nos. 019 del 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se adoptan medidas transitorias de policía en el municipio de Nátaga-Huila, para enfrentar la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 y garantizar el orden público”*, y 020 del 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto 019 de (20) de marzo de 2020”* expedidos por el alcalde del municipio de Nátaga-Huila, son susceptible del control inmediato de legalidad.

2. ANTECEDENTES.

El Alcalde del municipio de Nátaga - Huila en uso de sus facultades que le confieren los artículos 315 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Ley 715 de 2001, Ley 769 de 2002, Ley 1523 de 2012, Ley 1801 de 2016 y demás normas concordantes, expidió el Decreto No. 019 del 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se adoptan medidas transitorias de policía en el municipio de Nátaga-Huila, para enfrentar la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 y garantizar el orden público”*.

El día 16 de abril de 2020 la alcaldía municipal de Nátaga - Huila a través del correo electrónico ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co remitió copia del citado Decreto 019 del 20 de marzo de 2020, con el fin de realizar el control inmediato de legalidad, acto administrativo que si bien se recibió pasadas las 48 horas luego de su expedición, no es óbice para no conocer del presente asunto, por cuanto la Ley previó el conocimiento de manera oficiosa en tratándose de este medio de control.

De otra parte, el 22 de marzo de 2020 el alcalde del municipio de Nátaga expidió el Decreto 020, *“Por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto 019 de (20) de marzo de 2020 ”* y lo remitió a esta Corporación para surtir el control inmediato de legalidad del mismo, correspondiendo su conocimiento al Despacho del magistrado Jorge Alirio Cortés Soto según acta de reparto del 16 del presente mes y año, el cual mediante auto del 14 de abril de 2020 dispuso su remisión para que se acumulara al control de legalidad con radicación 41001-23-33-000 2020-00295-00.

3. CONSIDERACIONES.

3.1. De la acumulación.

La Corporación en Sala Plena Virtual realizada el 3 del presente mes y año, acordó que por razones de economía, celeridad y seguridad jurídica, cuando se trate del control de legalidad de los Decretos cuyo contenido adiciona, complementa, modifica o desarrolla otro Decreto que es inicial o matriz, expedido por la misma autoridad regional o local, deben ser asumidos por quien inició el trámite de control automático del primero o matriz de manera se adopte un solo pronunciamiento en relación con ellos,

habida cuenta que se trata de una unidad decisoria y de paso evita que se puedan proferir providencias contradictorias.

Como el decreto inicial del cual conoce este despacho - Decreto No. 019 del 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se adoptan medidas transitorias de policía en el municipio de Nátaga-Huila, para enfrentar la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 y garantizar el orden público”*, dispuso la adopción de unas medidas de policía hasta las 5:00 horas del día martes 24 de marzo de 2020, y el Decreto 020 del 22 de marzo de 2020 prorroga los efectos del Decreto 019 de 20 de marzo de 2020 hasta las 23:59 horas del día martes 24 de marzo de los corrientes, por tanto resulta procedente su acumulación al control de legalidad con radicado 41001-23-33-000 2020-00295-00.

3.2. Marco normativo y jurisprudencial que regula el control inmediato de legalidad.

Procede ahora el Despacho a estudiar si los Decretos Nos. 019 del 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se adoptan medidas transitorias de policía en el municipio de Nátaga-Huila, para enfrentar la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 y garantizar el orden público”*, y 020 del 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto 019 de (20) de marzo de 2020”* expedidos por el alcalde del municipio de Nátaga-Huila, son susceptible del control inmediato de legalidad.

Para tal efecto, observa el Despacho que el presidente de la República con la firma de todos los ministros firmó el Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, en razón a que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, **identificó el nuevo coronavirus - COVID-19** y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus. Que el **11 de marzo de 2020 la declaró brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia'**, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

Que en razón a las anteriores consideraciones declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Que la **ley 137 de 1994** en su artículo 20¹, establece que “(...) 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 (...)”. (Subrayado fuera de texto).

Por su parte el **artículo 136 del CPACA** reguló el control inmediato de legalidad señalando:

“(...) **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**

¹ Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia.

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. (...)” (Subrayado fuera de texto)

A su vez, el artículo 151 numeral 14 del CPACA, establece

“(...) **COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

14. 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.

Respecto al control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha señalado:

“(...) 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” (Subrayado fuera de texto).

5. Así mismo la Sala Plena del Consejo de Estado estableció los requisitos que deben cumplirse, para que los actos administrativos proferidos por los

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, 5 de marzo de 2012. Radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

entes territoriales en desarrollo los decretos legislativos en un estado de excepción sean susceptibles del control inmediato de legalidad así:

“a) que sean de carácter general; b) que correspondan al ejercicio de la función administrativa y c) que se dicten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción”³. (Se resalta)

3.2. Caso Concreto.

El alcalde del municipio de Nátaga-Huila expidió el Decreto No. 019 del 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se adoptan medidas transitorias de policía en el municipio de Nátaga-Huila, para enfrentar la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 y garantizar el orden público”*

Como motivación del mencionado acto administrativo, puso de presente la situación de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, en desarrollo de la cual como medidas para prevenir y controlar la propagación del COVID-19, así como, en la Resolución No. 453 del 18 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que con fundamento en la emergencia sanitaria declarada por el mencionado Decreto 385, se adoptaron medidas sanitarias de control en establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, de baile, ocio y entretenimiento, de juegos de azar y apuestas.

Así mismo, se evidencia que el que el acto administrativo se fundamentó en los artículos 209 y 315 constitucional y artículos 3 y 91 de la Ley 136 de 1994 modificados por los artículos 6 y 29 de la Ley 1551 de 2012, que disponen en los Alcaldes la función de administrar los asuntos municipales, como lo es la adopción de medidas de policía para la conservación del orden público, como la restricción de circulación de personas por vías y lugares públicos, imponer toques de queda, etc.

Hizo alusión también a los artículos 1, 3, 12 y 14 de Ley 1523 de 2012 *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan*

³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Reinaldo Chávarro Buriticá. Bogotá, D.C., Veintiocho (28) de Enero de Dos Mil Tres (2003). Radicación Número: 11001-03-15-000-2002-1280-01(CA-006). Posición reiterada, en providencia del 20 de octubre de 2009, proferida dentro del expediente radicado 2009-00549.

otras disposiciones”, que señala a los Alcaldes como jefe de la administración local es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el municipio, y lo reviste de la competencia necesaria para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

De igual manera, el acto administrativo se fundó en lo dispuesto por la Ley 715 de 2001, en particular lo señalado por su artículo 44, que delimita dentro de las competencias de los municipios, el “dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción” y la Ley Estatutaria 1751 de 2015 *“Por la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”*. Lo anterior, con el fin de adoptar las medidas sanitarias y de orden público correspondientes para contener la propagación del coronavirus COVID – 19, en el municipio de Nátaga, y garantizar así el respeto y protección del derecho fundamental a la salud.

Del mismo modo, hace referencia a las facultades establecidas en la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”*, específicamente el artículo 202 que 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:*

- 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.”

Facultad de policía propia de los Alcaldes, encaminada al mantenimiento del orden público, que se encuentra expuesta en el artículo 315 de la Constitución Política, el cual indicó:

“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 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.*

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo;...”

Ahora bien, se expide luego el 22 de marzo de 2020 el Decreto 020, por medio del cual el Alcalde del municipio de Nátaga prórroga los efectos del Decreto 019 del 20 de marzo de 2020, con fundamento en las siguientes normas: artículos 315 de la Constitución Política y las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 715 de 2001, 769 de 2002 y la Ley 1801 de 2016, sin hacer

mención alguna a los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en desarrollo de dicho Estado de Excepción declarado por medio del Decreto 417 de 2020.

Observándose así, que los Decretos Nos. **019 del 20 de marzo de 2020** *“Por medio del cual se adoptan medidas transitorias de policía en el municipio de Nátaga-Huila, para enfrentar la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 y garantizar el orden público”* y **020 del 22 de marzo de 2020** *“Por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto 019 de (20) de marzo de 2020”*, no se expidieron en desarrollo del decreto 417 de 2020 por medio del cual se declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica, ni de los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en desarrollo de dicho Estado de Excepción y a pesar de que la declaratoria de urgencia manifiesta declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 en que se fundamentó, pretende afrontar la crisis sanitaria que se pueda generar por la propagación del coronavirus; las medidas de policía adoptadas por el Alcalde municipal, se efectuaron apoyándose exclusivamente en el ordenamiento establecido en situaciones de normalidad pública para garantizar el orden público.

4. CONCLUSIÓN.

Teniendo en cuenta los fundamentos previamente expuestos, los Decretos 019 del 20 de marzo de 2020 y 020 del 22 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde del municipio de Nátaga-Huila, no son susceptibles del control inmediato de legalidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 y la jurisprudencia del concejo de Estado analizada en el acápite 3.1, como quiera que **no desarrolla los decretos legislativos emanados del Gobierno**, toda vez que ninguno de sus considerandos se hizo referencia ni al decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, como tampoco a ninguno de los demás decretos legislativos expedidos posteriormente que adoptaron las medidas decretadas por el Presidente de la República en desarrollo del estado de excepción, por lo tanto no se avocará su conocimiento.

Finalmente, se advierte que la presente decisión no limita el ejercicio de los medios de control que cualquier ciudadano estime procedente.

En consecuencia, el Despacho,

RESUELVE:

PRIMERO: ACUMULAR al presente trámite procesal con radicado 41 001 23 33 000 2020 00295 00 el control inmediato de legalidad remitido por la Sala Primera del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, del Decreto 020 del 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto 019 de (20) de marzo de 2020”*, expedido por el alcalde del municipio de Tesalia – Huila, con radicación 41 001 23 33 000 2020 00300-00.

SEGUNDO: NO AVOCAR el control inmediato de legalidad sobre el **Decretos Nos. 019 del 20 de marzo de 2020** *“Por medio del cual se adoptan medidas transitorias de policía en el municipio de Nátaga-Huila, para enfrentar la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 y garantizar el orden público”* y **020 del 22 de marzo de 2020** *“Por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto 019 de (20) de marzo de 2020”*, expedidos por el Alcalde del municipio de Nátaga - Huila, conforme lo expuesto.

TERCERO: Por el medio más expedito (electrónicamente), notificar esta decisión a la entidad territorial remitente y al Agente del Ministerio Público.

CUARTO: A través de la Secretaría de la Corporación, publíquese la presente decisión en la página web de la Corporación.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA
Magistrado