

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

Neiva, veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ENTIDAD REMITENTE</b>	<b>MUNICIPIO DE BARAYA</b>
<b>ACTO</b>	<b>DECRETO No. 024 DEL 2020</b>
<b>DECISIÓN</b>	<b>NO AVOCA</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>41-001-23-33-000-2020-00361-00</b>

**ASUNTO**

Se procede a resolver si se avoca el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 024 del 2020, expedido por el municipio de Baraya - Huila.

**ANTECEDENTES**

1. El Municipio de Baraya - Huila, en uso de las atribuciones constitucionales y legales profirió el Decreto No. 0024 del 18 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara la calamidad pública, se establecen protocolos y se adoptan medidas preventivas en el municipio de Baraya, Departamento del Huila, a causa de la emergencia sanitaria decretada por la presidencia de la república nivel nacional, como medida preventiva ante la propagación del virus coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones”*
2. El día 20 de abril de 2020, el alcalde de Algeciras - 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 0024 del 18 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.

3. Tal acto fue remitido a esta Corporación excediendo las 48 horas<sup>1</sup> y según acta de reparto del 20 de abril de 2020, se asignó al suscrito Magistrado la sustanciación del asunto, siendo remitido a través de correo electrónico al Despacho el 23 de abril de 2020.

## CONSIDERACIONES

### 1. Problema Jurídico.

*¿Debe decidirse si se avoca conocimiento y si se ejerce en forma inmediata el control de legalidad del Decreto 0024 del 18 de marzo de 2020, proferido por el municipio de Baraya - Huila, mediante el cual declara la calamidad pública y adopta medidas preventivas a causa de 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

---

<sup>1</sup> Término consagrado en el artículo 136 del CPACA.

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 excepción<sup>2</sup>” (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).”<sup>3</sup>*

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

---

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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 Baraya – Huila expidió el Decreto No. 024 del 18 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara la calamidad pública, se establecen protocolos y se adoptan medidas preventivas en el municipio de Baraya, Departamento del Huila, a causa de la emergencia sanitaria decretada por la presidencia de la república nivel nacional, como medida preventiva ante la propagación del virus coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones”*, invocando para el efecto las facultades establecidas en la Constitución y la Ley, especialmente las conferidas en el numeral 3° de artículo 315 de la Constitución, la Ley 715 de 2001, Ley 1523 de 2012 y el poder extraordinario de policía establecido en la Ley 1801 de 2016 y la Resolución Administrativa No. 385 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, declara la calamidad pública por el término de 6 meses en el municipio de Baraya – Huila, para controlar los efectos de virus Coronavirus COVID-19, por lo que ordenó dar aplicación a las prescripciones legales señaladas en los artículos 65, 66, 67 y 80 de la Ley 1523 de 2012, y la elaboración de una plan de acción, adopta medidas sanitarias y acciones transitorias de policía, suspende las aglomeraciones públicas y privadas de personas, suspende la atención al público en la instalaciones de la alcaldía y ordena el toque de queda en el 18 al 31 de marzo de 2020, entre otras medidas.

Entonces, como bien se aprecia, el referido acto administrativo fue proferido como medida de prevención contra el virus denominado coronavirus COVID-19 y si bien fue proferido cuando ya se encontraba vigente e Decreto 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”*, el referido acto no desarrolla ni ejecuta alguna medida en función de tal acto general.

De acuerdo con la naturaleza de las medidas adoptadas en dicho acto administrativo, se entiende que son producto de las facultades de policía con que cuenta el primer mandatario del municipio de Baraya, toda vez que en esencia lo que se pretende es el mantenimiento del orden público, conforme a la facultad prevista en el artículo 315 de la Constitución Política<sup>4</sup> y a su vez y en consonancia, con lo previsto en el artículo 202 del Código Nacional de Policía -Ley 1801 de 2016- en el que se autoriza a los

---

<sup>4</sup>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).

alcaldes y gobernadores para tomar medidas de orden público con el fin de atenuar situaciones de emergencia y calamidad públicas<sup>5</sup>.

Conforme a lo anterior, se concluye que el acto administrativo remitido por el alcalde del municipio de Baraya, no reúne los requisitos mínimos y necesarios para ejercer *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. 0024 del 18 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Baraya - 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.

---

<sup>5</sup>“**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.”



**NOTIFÍQUESE**



**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
**Magistrado**