

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

SALA SEXTA DE DECISIÓN

M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

Neiva, dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ENTIDAD REMITENTE	MUNICIPIO DE TIMANA
ACTO	DECRETO No. 59 2020 DECRETO No. 63 2020
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020-00464-00 41-001-23-33-000-2020-00465-00

ASUNTO

Se decide si se avoca conocimiento y se ejerce control inmediato de legalidad sobre los Decretos 059 y 063 expedidos por el Municipio de Timaná – Huila.

CONSIDERACIONES

1. El alcalde de Timaná - Huila, en uso de las atribuciones constitucionales y legales profirió los Decretos 059 del 10 de mayo de 2020, “*por el cual se adopta para el municipio de Timaná-Huila, las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional mediante Decreto Legislativo 636 del 6 de mayo de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, y se dita otras disposiciones*” y 063 del 14 de mayo de 2020, “*Por el cual se modifica el artículo quinto y se adiciona el artículo décimo primero del Decreto municipal No. 59 de 2020*”
2. El 18 de mayo de 2020, el alcalde de Timaná remitió a esta corporación, a través de la Oficina Judicial de Neiva al correo electrónico *ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co*, copia de los aludidos actos para efectos del **control inmediato de legalidad**, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de

1994, siendo radicados con el No. 41-001-23-33-000-2020-00465-00 y 41-001-23-33-000-2020-00464-00, respectivamente.

3. Mediante auto de cúmplase se ordenó remitir el control inmediato de legalidad 2020-00464-00 al 2020-00465-00, para que en el mismo momento se decida acerca de su legalidad.

CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico.

¿Debe decidirse si se ejerce en forma inmediata el control de legalidad de los Decretos 059 del 10 de mayo de 2020 y 63 del 14 de mayo de 2020, proferidos por el alcalde de Timaná –Huila, mediante los cuales se adoptan medidas de orden público dentro del marco general de la Emergencia Económica, Social y Ecológica?

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 excepción¹” (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).”²

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.

3. Caso concreto

Como ya se dejó planteado, se debe examinar si procede iniciar y ejercerse control inmediato de legalidad de los Decretos 059 del 10 de

¹ 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).

² 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

mayo de 2020 y 063 del 14 de mayo de 2020 proferidos por el alcalde de Timaná –Huila, mediante los cual adoptó y profirió para el municipio de instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional mediante Decreto Legislativo 636 del 6 de mayo de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

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 este caso, en atención a que el Decreto No. 059 del 10 de mayo de 2020 acoge las medidas impartidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 636 de 2020, en cuanto al mantenimiento del orden público y el Decreto No. 63 del 14 de mayo de 2020 lo modificó en algunas partes, se hace necesario ordenar la acumulación y asumir su conocimiento a efectos de preservar la unidad procesal y evitar fallos contradictorios.

En consecuencia, se ordenará cerrar la radicación No. 4100123330002020-00464-00, para continuar una única actuación bajo radicación N° 4100123330002020-00465-00.

Ahora bien, continuando con el análisis del acto administrativo matriz o principal, esto es, el Decreto No. 059 del 10 de mayo de 2020, se observa que el mismo fue proferido en uso de las facultades conferidas en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1, literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, modificadas por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en los artículos 14 y 292 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía), Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 y demás Decretos Nacionales 418, 419, 420 y 636 de 2020, y con el cual dispuso:

1. Adoptar las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional mediante Decreto Legislativo 636 del 6 de mayo de 2020.
2. Acata y Adopta la orden de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes y residentes en el Municipio de Timaná del 11 al 25 de mayo de 2020.

3. Permite el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas estableciendo la hora y las edades.
4. Exhorta a las personas cumplir con los protocolos de bioseguridad para que puedan desarrollar las actividades excepcionales mencionadas en el artículo 3 del decreto legislativo 636 de 2020.
5. Reitera la medida de pico y cédula
6. Garantiza el servicio público de transporte terrestre de pasajeros.
7. Reitera la prohibición del expendio y consumo de bebidas embriagantes dentro de la jurisdicción del municipio de Timaná.

A su turno el alcalde de Timaná expidió el Decreto 63 de 2020, por el cual modificó el artículo quinto y adicionó el artículo décimo primero del Decreto No. 59 de 2020, referentes al pico y cédula y ordena el cierre obligatorio de todo establecimiento público únicamente los días domingos.

De esta manera, una vez analizados rigurosamente los mencionados actos administrativos, se advierte que, si bien son actos dictados por una autoridad municipal, en ejercicio de funciones administrativas y tienen el carácter general, también lo es que no se expidieron en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia.

En este caso, las medidas adoptadas en el mencionado decreto, según se lee en el encabezado, tienen la finalidad de impartir las mismas instrucciones indicadas por el gobierno nacional en el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020; sin embargo, el Presidente de la República dictó este decreto en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos, 315³ de la Constitución Política, numeral 4 del artículo 189 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

De esta manera se concluye que el alcalde de Timana, con base en las facultades ordinarias y propias que ostenta como primera autoridad de policía, acogió las medidas dispuestas en el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, y por tanto, no desarrolló ningún decreto legislativo proferido con ocasión de la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Por consiguiente, si bien el acto administrativo en análisis aludió a las medidas dispuestas en los antedichos decretos proferidos por el Presidente de la República y estas órdenes e instrucciones fueron adoptadas en ejercicio de su función ordinaria de preservar el orden público en todo el territorio nacional (Art. 189-4 Constitucional), y no como desarrollo de un

³ 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 (...)"

decreto legislativo proferido dentro del Estado de Excepción, es claro que no impone a este Tribunal competencia para revisarlo y someterlo excepcionalmente a control inmediato de legalidad, ya que no cumple con las exigencias formales necesarias para ello y previamente señaladas, pues aunque se trata de un acto administrativo en el que se han dictado medidas de carácter general y ello comporta el ejercicio de la función administrativa, lo cierto es que no desarrolla ningún decreto legislativo dictado en el marco de la emergencia económica, social y ecológica decretada por el gobierno nacional.

Lo anterior, no significa que el acto administrativo no pueda ser objeto de ningún medio de control, únicamente que el procedente no es el contemplado en el artículo 136 del C.P.A.C.A.

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 063 del 14 de mayo de 2020 *Por el cual se modifica el artículo quinto y se adiciona el artículo décimo primero del Decreto municipal No. 59 de 2020*, expedido por el alcalde del municipio de Timaná-Huila, radicación No. 4100123330002020-00464-00, al control inmediato de legalidad radicado con el No. 4100123330002020-00465-00.

SEGUNDO: Cerrar la radicación N° 4100123330002020-00464-00, dejando la respectiva constancia que el control inmediato de legalidad del Decreto 063 del 14 de mayo de 2020, se ha asumido en el radicado N° 4100123330002020-00465-00.

TERCERO: NO AVOCAR ni tramitar el medio de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No- 059 de 2020 “*por el cual se adopta para el municipio de Timaná-Huila, las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional mediante Decreto Legislativo 636 del 6 de mayo de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, y se dita otras disposiciones*” y el Decreto No. 063 del 14 de mayo de 2020, “*Por el cual se modifica el artículo quinto y se adiciona el artículo décimo primero del Decreto municipal No. 59 de 2020*”



CUARTO: Notifíquese personalmente por correo electrónico esta decisión a la autoridad municipal remitente y al Ministerio Público.

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

NOTIFÍQUESE

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
Magistrado