

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

Neiva, nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ENTIDAD REMITENTE	MUNICIPIO DE NÁTAGA
ACTO	DECRETO No. 038 DEL 22 DE MAYO 2020
DECISIÓN	NO AVOCA
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020-00488-00

ASUNTO

Se procede a resolver si se avoca el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 0038 del 22 de mayo de 2020, expedido por el municipio de Nátaga - Huila.

ANTECEDENTES

1. El Municipio de Nátaga - Huila, en uso de las atribuciones constitucionales y legales profirió el Decreto No. 038 del 22 de mayo de 2020, *“por medio del cual se establece medidas transitorias para el manejo del riesgo derivado de la pandemia por coronavirus COVID-19 en el municipio de Nátaga – Huila y se dictan otras disposiciones”*
2. El día 26 de mayo de 2020, el alcalde de Nátaga - 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 038 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 horas¹ y según acta de reparto del 26 de mayo de 2020, se asignó al suscrito Magistrado la sustanciación del asunto, siendo remitido a través de correo electrónico al Despacho el 27 de mayo 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 No. 038 del 22 de mayo de 2020, proferido por el municipio de Nátaga - Huila, mediante el cual establece medidas transitorias para el manejo del riesgo derivado del coronavirus COVID 19 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.

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

¹ 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 excepción²” (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).”³

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

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

El alcalde del Municipio de Nátaga – Huila expidió el Decreto No. 038 del 22 de mayo de 2020 “*por medio del cual se establece medidas transitorias para el manejo del riesgo derivado de la pandemia por coronavirus COVID-19 en el municipio de Nátaga – Huila y se dictan otras disposiciones*”, invocando para el efecto las facultades establecidas en la Constitución y la Ley, especialmente las conferidas en el artículo 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 con el cual dispuso:

1. El uso obligatorio de tapabocas.
2. El Distanciamiento Físico de dos metros.
3. Medidas Generales de higiene y distanciamiento para el personal, clientes y funcionamiento de los establecimientos y locales que abran al público.
4. Obligación de presentar los protocolos de bioseguridad
5. Prohíbe el ingreso de personas y vehículo que no se encuentren dentro de las excepciones de movilidad estipuladas en el Decreto No. 636 del 6 de mayo de 2020
6. Regula la venta y consumo de bebidas embriagantes en el Municipio de Nátaga.

Igualmente, se observa que en el señor alcalde de Nátaga en el aludido Decreto 038 del 22 de mayo de 2020, se refiere a los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020 y 593 del 24 de abril de 2020, expedidos por el Presidente de la República y mediante los cuales se ha venido ordenado el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, como medida preventiva para evitar el contagio del coronavirus COVID-19, y se han impartido instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada, sin embargo, como se pasa a explicar, tales actos fueron adoptados por el gobierno nacional en ejercicio de sus funciones ordinarias constitucionales y no propiamente como desarrollo del Estado de Emergencia Económica, social y Ecológica.

En efecto, el Decreto 418 del 18 de marzo de 2018, estableció en el Artículo 1º lo siguiente: **Artículo 1. Dirección del orden público.** *La dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19, en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República”* y se indica que se expide en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el

artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

El Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, ordenó: **Artículo 1. Aislamiento.** *Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto”,* y se fundamentó en las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

El Decreto 531 del 8 de abril de 2020, ordenó: **Artículo 1. Aislamiento.** *Ordenar aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavírus COVID-19. A efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto”* y se basó en las facultades Constitucionales y legales en especial que le confiere numeral 4 del artículo 1 el artículo 315 de la Constitución Política Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 2016.

El Decreto 593 del 24 de abril de 2020, ordenó: **Artículo 1. Aislamiento.** *Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto”,* igualmente, el señor Presidente de la República señala que se sustenta en las facultades constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Entonces, como bien se aprecia, el referido acto administrativo objeto de control fue proferido como medida de prevención contra el contagio del virus coronavirus COVID-19 en todo el municipio y si bien fue proferido cuando ya se encontraba vigente el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 *“Por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”*, y aún con referencia a los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020 y 593 del 24 de abril de 2020, es claro que se trata del ejercicio de las facultades de policía y de mantenimiento del orden público con que cuenta el alcalde de Nátaga -Huila, toda vez que en esencia lo que se pretende es el control de una situación de graves proporciones sanitarias y de calamidad pública en dicho municipio, que puede ejecutar según lo previsto en el artículo 305 de la Constitución Política 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 alcaldes y gobernadores para tomar medidas de orden público con el fin de afrontar situaciones de emergencia y calamidad públicas⁴.

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

⁴*“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.”*

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 decreto legislativo proferido dentro del Estado de Excepción, es claro que no impone a este Tribunal competencia para revisarlo y someterlo excepcionalmente al presente medio de control, 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 precedente no es el contemplado en el artículo 136 del C.P.A.C.A.

En consecuencia, no se reúnen los requisitos necesarios para “*avocar el conocimiento del presente control inmediato de legalidad*”, en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA y, por tanto, el suscrito magistrado sustanciador,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR ni tramitar el medio de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 0038 del 22 de mayo de 2020, “*por medio del cual se establece medidas transitorias para el manejo del riesgo derivado de la pandemia por coronavirus COVID-19 en el municipio de Nátaga – Huila y se dictan otras disposiciones*”, expedido por el municipio de Nátaga - 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