



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

Neiva, diez (10) de junio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ENTIDAD REMITENTE	MUNICIPIO DE EL PITAL
ACTO	DECRETO No. 040 DE 2020
DECISIÓN	NO AVOCA
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020-00502-00

**ASUNTO**

Se procede a resolver si se avoca el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 0040 del 11 de abril de 2020, expedido por el municipio de El Pital - Huila.

**ANTECEDENTES**

1. El alcalde de El Pital - Huila, en uso de las atribuciones constitucionales y legales profirió el Decreto No. 0040 del 11 de abril de 2020 *“por el cual se dictan medias en desarrollo del Decreto 531 del 8 de abril de 2020 del Ministerio del Interior respecto de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, el mantenimiento del orden público y se dictan otras disposiciones”*
2. El 1° de junio de 2020, el alcalde de El Pital - Huila remitió a esta corporación copia de tal acto 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 1° de junio de 2020, se asignó al suscrito

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

Magistrado la sustanciación del asunto, siendo remitido a través de correo electrónico al Despacho el 2 de junio 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. 040 del 11 de abril de 2020, proferido por el municipio de El Pital - Huila, mediante el cual dicta medidas de para el mantenimiento del 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.

En el mismo sentido y debido a la propagación de la enfermedad y la necesidad de continuar con las medidas implementadas, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República decidió declarar nuevamente 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.

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:

*“...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 transcrita [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 alcalde del municipio de El Pital – Huila expidió el Decreto No. 040 del 11 de abril de 2020 “*por el cual se dictan medias en desarrollo del Decreto 531 del 8 de abril de 2020 del Ministerio del Interior respecto de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, el mantenimiento del orden público y se dictan otras disposiciones*”, invocando para el efecto las facultades establecidas en el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, el Decreto 420 de 2020, la Ley 715 de 2000, Ley 1523 de 2012, Decreto 457 de 2020, Decreto 531 del 8 de abril de 2020, y con el cual dispuso:

1. *Ordena el confinamiento de las personas menores de 18 años y mayores de 70 años, quedando exceptuados de la aplicación de la presente medida aquellos detallados en el artículo segundo del Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020.*
2. *Señala que los menores o adolescentes que se encuentren sin compañía de sus padres durante el tiempo que dure el confinamiento serán conducidos a la comisaria de familia*
3. *Los Establecimientos de Comercio cuya actividad sea la venta de productos y alimentos de primera necesidad podrán funcionar del 13 de abril al 27 de abril de 2020, por lo que establece el horario de funcionamiento de la galería, droguerías, restaurantes.*
4. *Decreta la medida denominada Pico y Cedula.*
5. *Decreta la medida denominada Pico y Placa*
6. *Declarar restricción para el ingreso al municipio de El Pital de personas, nativas, visitantes o trabajadores ocasionales para recolección de la cosecha de café, para lo cual se deben extremar controles sanitarios con el fin de contener probables contagios; en el entendido que la vida vale más que una cosecha y de que se trata de una emergencia mundial la que vive el país con ocasión de la amenaza del COVID 19*
7. *Ordena el cierre para la circulación de personas y de vehículos en horarios de 6:00 pm a 6:00 am*
8. *Establece medidas de autocuidado, cuidado colectivo y medidas administrativas*

Para este despacho, si bien se trata de un acto de carácter general y adopta las mismas medidas tendientes a mitigar el riesgo de transmisión y contagio por el Covid-19 referidas en los Decretos 420, 457 y 531 de 2020, en estricto derecho no desarrolla tales normas excepcionales expedidas con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica, puesto que no tienen naturaleza de “decretos legislativos”. Se trata de facultades que ejerció el Presidente de la República conforme al numeral 4 del artículo 189, 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020, esto es, se trata de medidas de carácter administrativo que el presidente adoptó como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, haciendo uso de las

potestades ordinarias que le concede el ordenamiento jurídico, con el fin de mantener el orden público en todo el territorio nacional. No se trata de actos expedidos con base en el artículo 215 de la Carta Política, a través de los cuales puede “*derogar, modificar o adicionar Leyes expedidas por el Congreso*”.

Ahora bien, el ordenamiento jurídico ordinario colombiano dispone que para conservar el orden público, los alcaldes y gobernadores deben atender las instrucciones y órdenes que imparta el presidente de la república como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa<sup>4</sup>, y fue precisamente lo que aconteció en este caso, con el en el Decreto 531 de 2020, mediante el cual amplió el aislamiento preventivo de todas las personas habitantes de Colombia.

De acuerdo con lo anterior y analizados los supuestos fácticos jurídicos que dieron origen administrativo enviado para su revisión, se concluye que el mismo no fue proferido en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19, efectuada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 o con fundamento en los demás Decretos legislativos, pues se trata de un conjunto de medidas policivas y de salubridad pública para lo cual el alcalde tiene suficientes facultades ordinarias, las cuales pueden estar en coordinación y en consonancia con las ordenes generales que imparta el Presidente dentro del marco general de la función de policía de la que está revestido y para entender la situación de emergencia sanitaria.

De ahí que, en el caso bajo estudio, el alcalde de El Pital - Huila hizo uso de sus facultades ordinarias que permiten a las autoridades territoriales implementar medidas ante situaciones de riesgo como la epidemia declarada del coronavirus COVID-19, tales como, las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la protección, mitigación y control de los efectos de la epidemia; entre ellas, las restricciones de movilidad y circulación de las personas que residen en el municipio de Altamira (facultad específica contenida en el literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y en el numeral 6) del artículo 202 de la Ley 1801 de 2016.

Finalmente, sobre este mismo tema, debe tenerse en cuenta que el Consejo de Estado, en reciente decisión, al analizar la procedencia del control inmediato de legalidad en un asunto similar (Resolución 113 del

---

<sup>4</sup> “ARTICULO 189 superior “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. (...)”

13 de abril de 2020, “*Por medio de la cual se expiden directrices de carácter temporal, extraordinarias y preventivas con ocasión de la ampliación medida de aislamiento preventivo obligatorio ordenada por el Decreto Legislativo 531 de 2020*”, expedida por el Director General de la Agencia Nacional del Espectro); sostuvo que el juez contencioso administrativo debe verificar que las manifestaciones de la administración sean consonantes con los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales y legales, y que si el acto sometido a control no desarrolla concretamente un Decreto legislativo, no es posible del mismo (aunque cite o mencione un Decreto de esa naturaleza):

*“Ahora bien, cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA hacen alusión al control judicial de las “medidas de carácter general”, no se están refiriendo a todas las manifestaciones formales e informales de la actividad administrativa que se profieren en tiempos de normalidad, sino que el control inmediato de legalidad previsto en esas disposiciones y ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae en disposiciones que, en tiempos de excepción, reúnen dos presupuestos: i) subjetivo (autoridad que lo expide), que el acto formal o informal sea expedido por una autoridad del nivel nacional o territorial; y ii) objetivo (situación fáctica en la que se establezca objeto, causa, motivo y finalidad), que el acto sea general, se expida en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los Decretos legislativos durante el estado de excepción” (...)*

*El Despacho pone de presente que la Resolución 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la Agencia Nacional del Espectro –ANE–, si bien en la parte considerativa hace referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República a través del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el fundamento principal para expedirla fue el Decreto 457 de 2020 y el Decreto 531 de 2020, en los cuales se ordenó, en virtud de facultades ordinarias, 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 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Así las cosas y de conformidad con lo anterior, no se encuentra configurado en su plenitud el presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un Decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción–, por lo que no existe mérito para avocar de oficio el conocimiento a través del control inmediato de legalidad de la Resolución 113 del 13 de abril de 202, expedida por la ANE...”<sup>5</sup>.*

En resumen, el Decreto 040 del 11 de abril de 2020, expedido por el alcalde de El Pital - Huila, fue proferido con fundamento en las facultades ordinarias propias conferidas por el ordenamiento legal vigente para el control de la emergencia sanitaria que se presenta en todo el país y como NO desarrolló estrictamente Decretos legislativos distintos a la

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Providencia del 8 de mayo de 2020. Radicación 1100103150002020146700. M.P. Dr. Ramiro Pazos Guerrero.



declaratoria de Estado de Excepción, se concluye que tal acto no es pasible de control inmediato de legalidad. En consecuencia, el Despacho,

### RESUELVE

**PRIMERO: NO AVOCAR** ni tramitar el medio de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 0040 del 11 de abril de 2020 *“por el cual se dictan medias en desarrollo del Decreto 531 del 8 de abril de 2020 del Ministerio del Interior respecto de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, el mantenimiento del orden público y se dictan otras disposiciones”* expedido por el municipio de El Pital.

**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