


| | |
|---|--|
|  | TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA |
| | Magistrado ponente: Enrique Dussán Cabrera |
| Neiva | Diez (10) de julio de dos mil veinte (2020) |

| | | |
|---------------------|--|-----------------|
| Clase de proceso | Control inmediato de legalidad | |
| Acto Administrativo | Decreto N° 074 del 1 de julio de 2020 proferido por la alcaldesa del Municipio de Teruel - Huila | |
| Radicación | 41 001 23 33 000 2020 00590 00 | |
| Asunto | Auto no avoca conocimiento | Número: A-188.- |


1. OBJETO

Corresponde estudiar si el Decreto N° 074 del 1 de julio de 2020 “*POR EL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS Y ACCIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE TERUEL HUILA Y, SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES, PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA Y CALAMIDAD PÚBLICA POR PANDEMIA COVID -19*” expedido por la alcaldesa del Municipio de Teruel - Huila, es susceptible del control inmediato de legalidad.

2. ANTECEDENTES.

2.1. La alcaldesa municipal de Teruel - Huila “*en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de la República de Colombia, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Ley 715 de 2001, Ley 1801 de 2016, Ley 1523 de 2012, Decreto 780 de 2016, Circular 005 del 11 de febrero de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto No. 420 de 2020, Decreto 636 de 2020*”, expidió el 1 de julio de 2020 el Decreto N° 074, a través del cual se “*POR EL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS Y ACCIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE TERUEL HUILA Y, SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES, PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA Y CALAMIDAD PÚBLICA POR PANDEMIA COVID -19*”.

En el citado acto se adoptaron diferentes medidas de orden público relacionadas con I) La adopción del aislamiento preventivo obligatorio por lo que se limitó la circulación de personas y vehículos en el municipio, como también el ingreso de personas procedentes de otros municipios; II) Se permitió el derecho de circulación en ciertos casos; III) se autorizó la reactivación de todas las actividades y/o sectores económicos en el municipio de Teruel, limitando ciertos espacios como gimnasios, piscinas, spa, sauna etc.; IV) se implementó el pico y cédula para evitar una salida masiva de los habitantes del municipio; V) Se autorizó el desarrollo de actividad física individual de personas que se encuentren en un rango de edad entre 18 y 69 años por un periodo

| | | |
|---|---|---------------|
|  | TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA | Página 2 de 8 |
| | Medio de control: Control Inmediato de legalidad | |
| | Acto Administrativo: Decreto N° 074 del 1 de julio de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Teruel - Huila | |
| | Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00590 00 | |

máximo de 2 horas; VI) Se ordenó el toque de queda de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años y adultos mayores de 70 años las 24 horas del día en el municipio de Teruel; VII) se declaró el toque de queda en todo el municipio de Teruel a partir de las 22:00 horas hasta las 06:00 horas de cada día durante el término de vigencia de este decreto

Además, se estableció que las personas que se encontraban dentro de las excepciones en las cuales se les permitía salir, debían cumplir con los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, como también, atender las instrucciones para evitar la propagación que expidan los diferentes ministerios, que las actividades de construcción deberán contar con autorización previa y deberá cumplir con todos los protocolos de bioseguridad. También se advirtió que el contenido del decreto se entendería como orden de policía y su incumplimiento se sancionará conforme a la ley.

2.2. El día 8 de julio 2020 dicha entidad territorial a través del correo electrónico ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co remitió copia del citado, con el fin de realizar el control inmediato de legalidad, correspondiéndole por reparto a esta Sala Unitaria.

3. CONSIDERACIONES.

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


1. 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 y negrilla fuera de texto).

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

*“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

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

| | | |
|---|---|---------------|
|  | TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA | Página 3 de 8 |
| | Medio de control: Control Inmediato de legalidad | |
| | Acto Administrativo: Decreto N° 074 del 1 de julio de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Teruel - Huila | |
| | Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00590 00 | |

a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.” (Negritas fuera de texto)

3. A su vez, el artículo 151 numeral 14 del CPACA, establece que la competencia para conocer del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general expedidos durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades departamentales y municipales corresponde al Tribunal donde éstos se profieran.

4. 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 excepción”.

5. Ahora bien, el Consejo de Estado² estableció los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad, indicando que:

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”*

6. Por tanto, el mencionado control inmediato de legalidad solo procede respecto de los actos administrativos definitivos que adopten medidas de carácter general, que sean proferidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción, y que sean expedidos por entidades territoriales o autoridades nacionales.

3.2. Caso Concreto.

7. El artículo 215 de la Constitución Política faculta al presidente de la república a declarar el Estado de Emergencia cuando sobrevengan situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, y con ello a

² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Del 31 de mayo de 2011.



expedir los decretos legislativos con fuerza de ley, necesarios para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, como sucede en este caso con la expedición de los Decretos N° 417 del 17 de marzo de 2020³ que tuvo efectos por un periodo de treinta días, comprendido entre el 17 de marzo y el 16 de abril de los corrientes) y el N° 637 del 6 de mayo de 2020 *“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, por el término de treinta días, contados a partir de su entrada en vigencia, esto es, el 6 de mayo de 2020.

8. Estas medidas, dan lugar a la implementación de decisiones administrativas generales extraordinarias adoptadas por las autoridades territoriales; en otras palabras, esos decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional son desarrollados por los alcaldes de sus respectivos municipios, los cuales tienen control automático de legalidad por parte de esta jurisdicción conforme lo señalado en el artículo 136 del CPACA.

9. De conformidad con lo anteriormente mencionado, se advierte que el Decreto N° 074 del 1 de julio de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Teruel, si bien es un acto dictado por una autoridad municipal, de carácter general y en el marco de la función administrativa, no se expidió en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia.


10. En este caso, las medidas de carácter general adoptadas a través del mencionado decreto son medidas de orden público cuya competencia está atribuida al alcalde en las normas ordinarias como la ley 136 de 1994, ley 1551 de 2012 y ley 1801 de 2016, además que como se lee en su mismo encabezado y en sus artículos, con este decreto se implementaron las medidas de aislamiento preventivo y restricciones a la movilidad adoptadas en el decreto 749 del 28 de mayo de 2020 modificado por los decretos 847 del 14 de junio de 2020 y 878 del 25 de junio de 2020, que fueron expedidos al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189-4⁴, 303⁵ y 315⁶ de la Constitución Política y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

³ *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*.

⁴ Artículo 189. *“Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”*.

⁵ Artículo 303. *“(…) el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento”*.

⁶ 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 (...)”*.

| | | |
|---|---|---------------|
|  | TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA | Página 5 de 8 |
| | Medio de control: Control Inmediato de legalidad | |
| | Acto Administrativo: Decreto N° 074 del 1 de julio de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Teruel - Huila | |
| | Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00590 00 | |

11. En efecto, en la parte motiva del decreto objeto de revisión se mencionan hechos y normas relacionadas en los antecedentes, tales como:

- , Artículos 2, 24, 49, 209, 315 de la C.P.; los cuales se relacionan entre otras cosas con la función del alcalde de cumplir y hacer cumplir la constitución, la ley, los decretos, las ordenanzas y los acuerdos del concejo, como también la conservación del orden público.
- El artículo 3 de la ley 136 de 1994 modificado por el artículo 6 de la ley 1551 de 2012 numeral 1, artículo 91 de la ley 136 de 1994 modificado por la ley 1551 de 2012 letra b), donde se establece la función de los municipios de administrar los asuntos municipales y prestar los servicios que determine la ley, y la función del alcalde de en relación con el orden público respectivamente.
- Título II de la ley 715 de 2001, el cual establece la competencia de las entidades territoriales en el sector salud.
- Ley 1523 de 2012 por medio de la cual se establece la política y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, señalando entre otras cosas que los alcaldes son los conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias para conservar la seguridad, tranquilidad, y salubridad en el ámbito de su jurisdicción.
- Artículo 202 de la ley 1801 de 2016 la cual establece la competencia extraordinaria de policía de los alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad.
- Resolución 385 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.
- Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional derivada de la pandemia por el Covid – 19.
- Resolución 450 de 2020 por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social, modificó la resolución No. 385 de 2020, en el sentido de suspender los eventos con aforo de más de 50 personas.
- Resolución 464 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de la cual se adopta la medida de aislamiento preventivo para proteger a los adultos mayores de 70 años a partir del 20 de marzo de 2020.
- Resolución No. 844 de 2020 por medio de la cual se prorroga la emergencia sanitaria declarada en la resolución 385 de 2020.
- Decreto 418 de 2020 por medio de la cual se dictan medidas transitorias para expedir medidas en materia de orden público.




- Decreto 420 de 2020 por medio de la cual se impartieron instrucciones a los alcaldes y gobernadores para expedir normas de orden público en virtud de la emergencia.
- Decretos 457, 531, 593, 636, y 749 de 2020 por medio de los cuales se ha ordenado el aislamiento preventivo.
- Decreto 539 de 2020 por medio del cual se estableció que durante el término de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, este Ministerio será el encargado de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran.
- Decreto 453 de 2020 por medio del cual el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó la clausura de los establecimientos y locales comerciales de baile, ocio, entretenimiento entre otros.
- Resolución No. 666 de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad.
- Resoluciones No. 675, 681, 683, 735, 738, 739, 740, 748, 773 expedidos por Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de los cuales se adopta los protocolos de bioseguridad para actividades económicas sociales y sectores específicos.

12. De lo anterior se desprende que si bien el decreto objeto de estudio cita diferentes normas que lo sustentan, los fundamentos principales para expedirlo fueron los decretos 749 del 28 de mayo de 2020 y 878 del 25 de junio de 2020, pues así se señaló en la parte resolutive del decreto objeto de control, aunado a que se citaron normas ordinarias como la ley 136 de 1995 modificada por la ley 1551 de 2012 y la ley 1801 de 2016, que facultan al alcalde para dictar medidas en relación con el orden público.

13. La posición mayoritaria de la Sala Plena de esta Corporación está dirigida a considerar que todas las medidas que se dictan con fundamento en las facultades otorgadas al alcalde por normas ordinarias, como se advierte en el presente asunto, no son susceptibles de control inmediato de legalidad, sino que pueden ser demandadas a través de otros medios de control regulados en el CPACA.

14. Ahora bien teniendo en cuenta que el Consejo de Estado mediante auto del 26 de junio de 2020⁷ determinó que el decreto que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio 457 del 22 de marzo de 2020 es un decreto ordinario no susceptible de control por vía del control inmediato de legalidad, decreto que fue fundamento para la expedición del decreto 074 de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Teruel, se puede señalar que la misma situación se predica respecto de los

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 26. Auto del 26 de junio de 2020. C.P. Guillermo Sánchez Luque. Rad. 11001-03-15-000-2020-02611-00.

| | | |
|---|---|---------------|
|  | TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA | Página 7 de 8 |
| | Medio de control: Control Inmediato de legalidad | |
| | Acto Administrativo: Decreto N° 074 del 1 de julio de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Teruel - Huila | |
| | Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00590 00 | |

decretos 749 del 28 de mayo de 2020 y 878 del 25 de junio de 2020, que como se indicó en líneas anteriores, constituyen el fundamento del decreto municipal objeto de estudio.

15. Así las cosas teniendo en cuenta que el decreto 074 del 1 de julio de 2020 fue expedido por la alcaldesa del municipio de Teruel con fundamento en las facultades otorgadas por normas ordinarias y en decretos que no tienen el carácter de legislativos, aplicando el criterio mayoritario de la Sala Plena de esta Corporación, se concluye que dicho acto administrativo no cumple con el presupuesto exigido por la norma en mención para ser objeto de control inmediato de legalidad, esto es, que sea dictado en desarrollo de decretos legislativos proferidos durante un estado de excepción, razón por la que este Tribunal no avocará su conocimiento, sin perjuicio de que cualquier persona pueda ejercer los demás medios de control contencioso administrativos que considere pertinentes.

16. En consecuencia, el Despacho,

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR el conocimiento del presente control inmediato de legalidad del Decreto N° 074 del 1 de julio de 2020 *“POR EL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS Y ACCIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE TERUEL HUILA Y, SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES, PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA Y CALAMIDAD PÚBLICA POR PANDEMIA COVID -19”* expedido por la alcaldesa del Municipio de Teruel - Huila, conforme la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría **notifíquese** el presente auto por los medios electrónicos que estén disponibles en la Corporación, a la alcaldesa del municipio de Teruel, y al Ministerio Público.

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado

Firmado Por:



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto N° 074 del 1 de julio de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Teruel - Huila

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00590 00

**ENRIQUE DUSSAN CABRERA
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
DESPACHO 5 SECCION PRIMERA TRIB. ADTIVO. HUILA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**f8b431b008e65319b6431013283966f08ec941c8a378ada7a83824e89
ec3c807**

Documento generado en 10/07/2020 02:30:53 PM