

	<b>TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA</b>
	Magistrado ponente: <b>Enrique Dussán Cabrera</b>
<b>Neiva</b>	<b>Trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020)</b>

Clase de proceso	Control inmediato de legalidad	
Acto Administrativo	Decreto N° 085 del 14 de julio de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Gigante - Huila	
Radicación	41 001 23 33 000 2020 00674 00	
Asunto	Auto no avoca conocimiento	Número: A-208.-

## 1. OBJETO.

Corresponde estudiar si el Decreto N° 085 del 14 de julio de 2020 *“Por el cual se por el cual se imponen medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio nacional en el municipio de Gigante - Huila, para afrontar la emergencia sanitaria y calamidad pública decretada por la pandemia de Covid -19 y se adoptan otras decisiones”*, expedido por el alcalde del Municipio de Gigante- Huila, es susceptible del control inmediato de legalidad.

## 2. ANTECEDENTES.

El alcalde municipal de Gigante - Huila *“en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de Colombia, en especial las conferidas en el artículo 315, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, ley 715 de 2001, Ley 769 de 2002 ley 1523 de 2012 Ley 1801 de 2016”*, expidió el 14 de julio de 2020 el Decreto N° 085, a través del cual se *“se imponen medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio nacional en el municipio de Gigante - Huila, para afrontar la emergencia sanitaria y calamidad pública decretada por la pandemia de Covid -19 y se adoptan otras decisiones.”*

En el citado acto se adoptaron diferentes medidas de orden público relacionadas con i) el confinamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del municipio de Gigante a partir de las cero horas del 16 de julio, hasta las doce de la noche del 27 de julio de 2020; ii) las excepciones a dicha limitación a la movilidad; iii) medidas de pico, género y cédula para la circulación de personas; iv) restricciones de movilidad para vehículos; v) prohibición de consumo de bebidas embriagantes; vi) cierre de establecimiento como discotecas, bares y similares; vii) restricciones nocturnas a la movilidad de las personas; viii) cierre temporal de piscinas de cualquier naturaleza; ix) prohibición de consumo de alimentos en restaurantes y ventas ambulantes; x) imposibilidad de celebrar eventos masivos y, xi) amplió la suspensión de términos administrativos.

El día 3 de agosto de 2020 dicha entidad territorial a través del correo electrónico [ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co) remitió copia del

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 2 de 7
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto N° 085 del 14 de julio de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Gigante - Huila	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00674 00	

citado, con el fin de realizar el control inmediato de legalidad, correspondiéndole por reparto a este despacho.

### 3. CONSIDERACIONES.

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

1. La Ley 137 de 1994 en su artículo 20<sup>1</sup>, 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 a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.” (Negrillas 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*

<sup>1</sup> Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 3 de 7
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto N° 034 del 10 de mayo de 2020	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00451 00	

*expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción”.*

5. Ahora bien, el Consejo de Estado<sup>2</sup> 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 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 2020<sup>3</sup> 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, entre otros, por los alcaldes de sus respectivos municipios, los cuales tienen control automático de

<sup>2</sup> 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.

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

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 4 de 7
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto N° 085 del 14 de julio de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Gigante - Huila	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00674 00	

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 la Decreto N° 085 del 14 de julio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Gigante, 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 medidas de mantenimiento del orden público, en relación con el asilamiento preventivo obligatorio ordenado mediante Decreto Nacional N° 990 de 2020, que fue expedido al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189-4<sup>4</sup>, 303<sup>5</sup> y 315<sup>6</sup> 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.

11. En efecto, en la parte motiva del decreto objeto de revisión se mencionan como fundamentos jurídicos del mismo los artículos 2, 44, 45, 46, 49 y 209 de la Constitución Política; los artículos 3° y 91 de la Ley 136 de 1994 (modificados por los artículos 6 y 29 de la Ley 1551 de 2012, respectivamente), con relación a las funciones de los alcaldes; el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 sobre la competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y alcaldes en situaciones de calamidad o emergencia, y la obligaciones de los alcaldes de ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia; la Ley 1751 de 2015, respecto del "*derecho fundamental a la salud*"; la resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 y la circular N° 0018 del 10 de marzo de 2020 proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de las cuales se declaró la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 y se indicaron direcciones para la contención del Covid-19,

<sup>4</sup> 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".

<sup>5</sup> 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".

<sup>6</sup> 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 7
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto N° 034 del 10 de mayo de 2020	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00451 00	

respectivamente; los Decreto Nacionales N° 637 de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica y, los N° 878 de 2020 y N° 990 de 2020, que ordenaron un aislamiento preventivo obligatorio y, por último, el Decreto 104 del 26 de marzo de 2020, mediante el cual la Gobernación del Departamento del Huila instó a todos sus Municipios a adoptar medidas y acciones transitorias de policía para la preservación del orden público y mitigar los riesgos con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Covid-19.

12. De lo anterior se desprende que, si bien el decreto objeto de estudio cita diferentes normas que lo sustentan, el fundamentos principal para su expedición es el Decreto Nacional N° 990 de 2020, en el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, y se ordenó 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 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de agosto de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; 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. Ahora bien, la posición mayoritaria de la Sala Plena de esta Corporación está dirigida a considerar que todas las medidas que se dicten 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. De la misma manera la Sala advierte que el Consejo de Estado mediante auto del 26 de junio de 2020<sup>7</sup> determinó que el decreto que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio, el N° 457 del 22 de marzo de 2020, es un decreto ordinario no susceptible de control por vía del control inmediato de legalidad, misma conclusión a la que se puede arribar respecto del Decreto N° 990 de 2020, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio, como se indicó en líneas anteriores y el cual se constituye como fundamento del decreto municipal objeto de estudio.

15. Así las cosas teniendo en cuenta que el Decreto N° 085 del 14 de julio de 2020 fue expedido por el alcalde del municipio de Gigante con fundamento en las facultades otorgadas por normas ordinarias y en decretos que no tienen el carácter de legislativos, aplicando el criterio

<sup>7</sup> 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.



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° 085 del 14 de julio de 2020 *“Por el cual se por el cual se imponen medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio nacional en el municipio de Gigante - Huila, para afrontar la emergencia sanitaria y calamidad pública decretada por la pandemia de Covid -19 y se adoptan otras decisiones”*, expedido por el alcalde del Municipio de Gigante- 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, al alcalde del municipio de Gigante y, al Ministerio Público.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**ENRIQUE DUSSÁN CABRERA**  
Magistrado

Firmado Por:

**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



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto N° 034 del 10 de mayo de 2020

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00451 00

Código de verificación:

**5c4a9c41d6b5c71a1775b23efc5dd5b64bf55a9b82b78beba5327004  
2f3decc0**

Documento generado en 13/08/2020 07:56:08 a.m.