

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

Neiva, trece (13) de abril de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ENTIDAD REMITENTE	MUNICIPIO DE YAGUARÁ
ACTO	DECRETO No. 031 del 26 marzo 2020
DECISIÓN	NO AVOCA
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020-00111-00

ASUNTO

Se procede a resolver si se avoca el conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad.

ANTECEDENTES

- El Municipio de Yaguará-Huila-, en uso de las atribuciones constitucionales y legales, profirió el Decreto No. 031 del 26 de marzo de 2020 *“por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de*



Yaguará (H), en virtud del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el presidente de la república”

- El día 30 de marzo de 2020, la Alcaldía de Yaguará - Huila remitió por correo electrónico a la dirección *ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co*, copia del Decreto 031 del 26 de marzo de 2020, para efectos del **control inmediato de legalidad**, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.
- Dicho acto fue remitido a esta Corporación excediendo las 48 horas¹ establecidas en el artículo 136 del CPACA y a través de acta de reparto del 30 de marzo de la presente anualidad, se asignó al suscrito Magistrado la sustanciación del asunto.

No obstante, la extemporaneidad de la remisión, la legalidad del referido Decreto se debe abordar de manera oficiosa, tal como lo establece la preceptiva anteriormente mencionada.

CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico.

¿Debe decidirse si se avoca conocimiento y si se ejerce en forma inmediata el control de legalidad del Decreto 031 del 26 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Yaguará -Huila con el fin de garantizar el orden público dentro del municipio en virtud del

¹ Término consagrado en el artículo 136 del CPACA.

aislamiento preventivo obligatorio decretado por el presidente de la república?

2. El marco normativo y jurisprudencial/control inmediato de legalidad.

El control inmediato de legalidad que debe ejercerse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los actos que expidan los gobernadores y alcaldes en el ejercicio de las funciones en desarrollo de estados de excepción, aparece previsto inicialmente el artículo 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994 “*por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia*”, 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 la sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional precisó que:

“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 luego de expedidas las medidas de carácter general dictadas por el Gobierno Nacional o Territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos expedidos como fundamento de los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, donde se examina tales actos administrativos con la confrontación de normas de mayor jerarquía que declararon el estado de excepción e incluso con el marco normativo 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 de 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

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

autoridades en desarrollo y con base en los Decretos Legislativos que delimitan los estados de excepción.

3. Caso concreto

El alcalde municipal de Yaguará -Huila expidió el Decreto No. 031 del 26 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se adopta unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Yaguará (H) en virtud del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el presidente de la republica”*, invocando para el efecto las facultades establecidas en el artículo 315 de la Carta Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, el Decreto Nacional 457 de 2020 y el Decreto Departamental No. 104 de 2020, con el cual emitió órdenes respecto a: i) establecer el pico y cédula en el municipio para la adquisición de bienes de primera necesidad; ii) prohíbe la circulación de motocicletas en el casco urbano del municipio a partir del 27 de marzo de 2020, hasta las cero (00:00) del 13 de abril de 2020, iii) establece las excepciones y las sanciones penales a las medidas adoptadas en el Decreto.

Como motivación del anterior acto, el mandatario hizo referencia a los artículos 2, 49, 209, 296, 315 y 366 de la Constitución Política, 91 de la Ley 136 de 1994, 12 de la Ley 1523 de 2012, 44 de la Ley 715 de 2001, Ley 1751 de 2015, 14, 202 de la Ley 1801 de 2016, el Decreto No. 417 del 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, que ordenó, entre otras medidas, el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de 25 de marzo al 13 de

abril dentro del marco de la aludida emergencia sanitaria por causa de la pandemia declarada por la OMS por el virus llamado COVID – 19, lo cual impone limitar la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, y por ello se instruyó a los gobernadores y alcaldes para que dentro del marco de sus competencias, adopten y emitan los actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de dicha medida.

Ahora bien, examinado con rigor el aludido contenido normativo del Decreto en mención, se advierte que el mismo no fue expedido en desarrollo y con base en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo pasado, sino que se sustentó en las funciones de policía y de orden público que el alcalde tiene asignadas por la Constitución y la Ley y que incluso se fundamenta en el Decreto 457 de 2020, el cual fue expedido por el Gobierno Nacional con base en las facultades generales en materia de orden público, aunque dentro del marco de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Se advierte que el Decreto 457 de 2020, imparte instrucciones a todos los mandatarios municipales y departamentales del país, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y dentro de las facultades para el mantenimiento del orden público, en uso de las facultades constitucionales y legales conferidas por 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, pues expuso lo siguiente:

“Que en el artículo 91 de la Ley 136 1994, modificado por el artículo 29 de la 1551 de 2012 el cual señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la Ley, las ordenanzas, los acuerdos y las le fueren delegadas por el presidente la República o gobernador respectivo, y en relación con orden público deberán (i) conservar el orden público en municipio,



conformidad con la Ley y las instrucciones del presidente de la República y del gobernador.

Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades policía, entre otros, el presidente República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 2016, es atribución del presidente de la República: (i) ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio los derechos y libertades públicas, y deberes, de a la Constitución y Ley; (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en territorio nacional, en marco la Constitución, la Ley y el Código Nacional Seguridad y Convivencia Ciudadana; y (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer convivencia.

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016 corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento la convivencia.”

Y por ello, se ordenó lo siguiente:

“Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.”

En resumen, conforme a los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, los actos administrativos que expidan las autoridades municipales y departamentales en desarrollo y con base en los Decretos Legislativos dictados por el Gobierno Nacional y que declaran los estados de excepción, son los únicos que deben someterse a control inmediato y automático de legalidad; y como en este caso, el Decreto No. 031 del 26 de marzo de 2020 “*por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Yaguará (H), en virtud del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el*



presidente de la república”, se adoptó exclusivamente con base en las facultades de policía constitucionales y legales con que cuenta y no en desarrollo del estado de excepción declarado por el Presidente de la República mediante Decreto 417 de 2020, es claro que no requiere control inmediato de legalidad, pues se entiende que, en principio, dicha autoridad municipal tiene plena competencia para adoptar las medidas de restricción en cualquier momento con el fin de conservar el orden público y en desarrollo del poder de policía dentro del municipio.

En consecuencia, 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: NO AVOCAR ni tramitar el medio de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 031 del 26 de marzo de 2020 *“por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Yaguará (H), en virtud del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el presidente de la república”*, expedido por el alcalde del Municipio de Yaguará -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.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA
Medio de Control: Control inmediato de legalidad
Entidad Remitente: Municipio de Yaguará (H)
Rad. 41 001 23 33 000 2020 00111-00

10

NOTIFÍQUESE

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
Magistrado