



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
**Sala Plena**  
**M.P. Ramiro Aponte Pino**

Neiva, veinticinco de junio de dos mil veinte.

**Medio de control:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Acto:** DECRETO 035 DE 2020  
**Autoridad:** MUNICIPIO DE ALTAMIRA (Huila)  
**Providencia:** SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA  
**Radicación:** 41001-23-33-000-2020-00425-00  
**ACTA:** 17 VIRTUAL

**I.- EL ASUNTO.**

Con base en las facultades conferidas por el artículo 185-6º del CPACA, evacuadas las diferentes ritualidades, sin que se adviertan falencias sustanciales o adjetivas que invaliden la actuación, se pronuncia la Sala Plena sobre el *control inmediato de legalidad* del Decreto 035 del 1º de mayo de 2020, expedido por el Alcalde de Altamira (Huila).

**II.- ANTECEDENTES.**

**1.-El acto general objeto de control de legalidad.**

a.- En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, el 1º de mayo de 2020 el Alcalde de Altamira (H) expidió el Decreto 035 "Por el cual se establece ley seca de manera transitoria y se dictan normas para la conservación del orden público".

Como sustento normativo, citó las disposiciones consagradas en el artículo 103 Superior, las Leyes 1551 de 2012 y 1801 de 2016, y el Decreto Presidencial 593 del 24 de abril de 2020.

En efecto, en el mencionado acto administrativo dispuso lo siguiente:

"...ARTICULO PRIMERO. Decretar Ley Seca, de manera temporal, en el municipio de Altamira-Huila, durante los días viernes, sábados, domingos y festivos a partir de la fecha y hasta el término que se restablezca la emergencia social y económica declarada; en consecuencia, prohíbase el expendio y consumo público de bebidas embriagantes en las fechas y horarios en referencia; igualmente prohíbase el uso de los equipos de sonido, altos parlantes, radios, grabadoras, videos, con alto volumen, que instalados en zonas de uso público o aquellos que estando en zonas

privadas generen ruido que trascienda al exterior, perturbando la tranquilidad de la comunidad en el municipio de Altamira-Huila.

ARTICULO SEGUNDO. Facúltese a la inspección de policía y al comandante de la estación municipal de la Policía Nacional para que exijan y velen por el escrito cumplimiento de lo establecido en el presente Decreto y se ordena además al Comandante de la Policía Nacional del municipio de Altamira Huila, adelantar los operativos pertinentes para dar cumplimiento a la restricción a que se refiere el presente Decreto.

ARTICULO TERCERO. Las infracciones a lo dispuesto en el presente Decreto, serán sancionadas de acuerdo a la Ley 1801 de 2016; sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil de que están se deriven dada la aplicación del Decreto Legislativo 593 del 24 de abril del año 2020...”.

## **2-. El trámite.**

Dicho acto fue remitido a ésta Corporación excediendo las 48 horas<sup>1</sup> establecidas en el artículo 136 del CPACA, y a través de acta de reparto del 4 de mayo de la presente anualidad se asignó al suscrito magistrado la sustanciación del asunto; el cual, fue recibido en el despacho el 5 de mayo hogaño.

El 7 del mismo mes y anualidad se asumió su conocimiento, ordenando la publicación en la página web (con el fin de que cualquier ciudadano pudiera intervenir a de defender o impugnar su legalidad). Se requirió a la Personería de Altamira para que expresara su parecer sobre la legalidad, conveniencia y efectos del decreto objeto de control.

2

De igual manera, se corrió traslado al Ministerio Público.

## **3.-Intervencion de ciudadanos.**

No obstante que se realizó la publicación en la página web, no comparecieron ni defensores ni impugnantes del decreto.

## **4. Concepto del Ministerio Público.**

Luego de abordar el análisis del marco superior y legal que regula los *estados de excepción* y el *control inmediato de legalidad*, la Procuradora 34 Judicial II adscrita a ésta Corporación solicita declarar la improcedencia del control de legalidad del Decreto 035 del 1º de mayo de 2020; argumentando que se fundamentó en los decretos 418, 420, 457 y 593 de 2020, que se emitieron en el marco de la emergencia sanitaria, y no como desarrollo de los decretos legislativos que se expidieron en desarrollo del estado de excepción (Decreto 417 del 17 de marzo de 2020).

---

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

Por lo tanto, estima que las determinaciones del burgomaestre hacen parte de las atribuciones que ostenta en calidad de autoridad administrativa de policía; las cuales, no son pasibles de control por este medio judicial:

“...En los considerandos del acto administrativo se tuvo como fundamento para su expedición la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, la Ley 1551 de 2012 y el Decreto 593 de 2020 “Por 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”.

Lo anterior permite afirmar que el decreto municipal bajo estudio se profirió en ejercicio de facultades administrativas de Policía, las cuales a nivel nacional fueron reguladas por el Presidente de la República a partir de los Decretos 418 de 2020, 420 de 2020, 457 de 2020 y 593 de 2020, entre otros, contentivos de instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, Decretos que no fueron expedidos en virtud del Estado de Excepción declarado a través del Decreto 417 de 2020, pues ninguna de sus medidas es desarrollada por aquéllos.

Corolario se tiene que el Decreto 035 del 1 de mayo de 2020 fue proferido con el fin de adoptar las medidas necesarias para garantizar el orden público en el marco de la emergencia sanitaria y no en desarrollo de decretos legislativos que buscaran atender las circunstancias que conllevaron la declaratoria de un Estado de Excepción (Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica), lo que torna improcedente la realización del Control Inmediato de Legalidad, sin desconocer que el decreto municipal referido es pasible de los otros medios de control conforme a lo regulado en la Ley 1437 de 2011...”.

### **III.- CONSIDERACIONES.**

#### **1.- La competencia.**

Al tenor de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136, 151-14 y 185-6º del CPACA, la Sala Plena del Tribunal es competente para decidir el presente asunto en única instancia; como quiera que la controversia tiene por objeto ejercer el control inmediato de legalidad de un acto de carácter general, proferido por una entidad territorial con jurisdicción en el departamento del Huila, en ejercicio de funciones administrativas.

#### **2.-El problema jurídico.**

Se contrae a establecer, si en la expedición del Decreto 035 del 1º de mayo de 2020, se satisficieron los requisitos regulados en el marco normativo superior. En particular, si desarrollaron los decretos de

emergencia económica y social, y si allanaron al cumplimiento de las preceptivas rectoras del mismo.

### **3.- El estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.**

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Carta y la Ley Estatutaria 137 de 1994, con el fin de conjurar la crisis generada por la pandemia del coronavirus covid19, el 17 de marzo del año en curso el Presidente de la República expidió el Decreto 417 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional".

De acuerdo con la normatividad superior, la vigencia fue establecida en 30 días calendario, y al expirar, el 6 de mayo siguiente el Ejecutivo expidió el Decreto 637, declarando nuevamente el estado de excepción durante idéntico término.

En desarrollo de las facultades, el Gobierno Nacional ha expedido una buena gama de Decretos Legislativos (con fuerza de ley), regulando múltiples materias (convivencia, salubridad, confinamiento obligatorio, restricción de la libertad de circulación, interrupción de actividades económicas, contratación estatal, asuntos tributarios y presupuestales, administración de justicia, servicios bancarios y financieros, servicios públicos domiciliarios, transporte, subsidio a los menos favorecidos, reactivación económica, entre otros).

### **4.-El marco normativo y jurisprudencial que regula el *control inmediato de legalidad*.**

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>2</sup>, preceptúa 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 fuera de texto).

Ese precepto fue reproducido por el artículo 136 del CPACA, y el artículo 151-14, *ibídem*, establece que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia el "...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" (el subrayado es nuestro).

---

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia.

En opinión del H. Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad "...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>3</sup>" (subraya la Sala).

De igual manera, dicha Colegiatura estableció los presupuestos que se deben satisfacer para que las medidas de las entidades territoriales sean susceptibles de *control inmediato de legalidad*:

"a) que sean de carácter general; b) que correspondan al ejercicio de la función administrativa y c) que se dicten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción<sup>4</sup>".

En reciente pronunciamiento, se ratificó y precisó esa posición jurisprudencial:

"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 estas disposiciones y ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae en disposiciones que en tiempo, en tiempos de excepción, reúnen dos presupuestos: i) *subjetivo (autoridad que lo expide)*, que el acto formal o informal sea expedido por una autoridad de 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"<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, 5 de marzo de 2012. Radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Reinaldo Chávarro Buriticá. Bogotá, D.C., Veintiocho (28) de Enero de Dos Mil Tres (2003). Radicación Número: 11001-03-15-000-2002-1280-01(CA-006). Posición reiterada, en providencia del 20 de octubre de 2009, proferida dentro del expediente radicado 2009-00549. Ver en igual sentido, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo auto del 31 de marzo de 2020, Conseja Ponente: Dra Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia del 8 de mayo de 2020. Radicación 11001o3150002020146700. Acto objeto de control: Resolución 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la Agencia Nacional del Espectro (ANE). M.P. Dr. Ramiro Pazos Guerrero.

## 5.- Análisis de caso concreto.

Como ya se indicara, el 1º de mayo hogaño el alcalde de Altamira (H) expidió el "DECRETO No. 035, Por el cual se establece ley seca de manera transitoria y se dictan normas para la conservación del orden público".

Al respecto, es del caso precisar lo siguiente:

a.- No existe duda de que el referido decreto es un acto administrativo general y fue expedido por el Burgomaestre de Altamira (Huila), en desarrollo de funciones administrativas. En tal virtud, es menester inferir que se acreditan los dos primeros presupuestos jurisprudencialmente establecidos.

b.- Sin embargo, considera la Sala que no se satisface el tercero; porque a pesar de que en la parte considerativa se afirma que esas medidas se implementaron con el fin de acatar las decisiones nacionales (Decreto 593 de 2020); no existe duda que se apoyó exclusivamente en el marco constitucional y legal ordinario, y en ninguno de sus apartes se advierte que desarrolla concretamente alguno de los mencionados decretos legislativos. Siendo del caso resaltar, que la referida disposición presidencial fue expedida en el marco de la declaratoria de emergencia sanitaria, y no en desarrollo del estado de excepción.

Aunado a lo anterior, es preciso aclarar, que la motivación esgrimida por el Alcalde se limitó a hacer alusión a los efectos adversos de la pandemia universal del *covid19*, y a la necesidad de mitigar la creciente violencia intrafamiliar e indisciplina social de la comunidad del municipio; con el fin de prevenir el contagio, y en aras de garantizar el cumplimiento del artículo 2º de la Constitución Política (citado de manera genérica).

Es del caso resaltar, que el fundamento normativo es la atribución que a los alcaldes le confiere la Carta Política, las Leyes 1551 de 2012 (que modificó la Ley 136 de 1994) y 1801 de 2016. Que en su orden, le otorgan la atribución de "...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...". Y en desarrollo de las mismas, le otorgan la facultad de establecer las siguientes medidas:

- "a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;
- b) Decretar el toque de queda;
- c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen...”.

De otro lado, la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia), le confiere una serie de competencias extraordinarias a los gobernadores y alcaldes para afrontar *situaciones de emergencia y calamidad*:

*"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:*

(...)

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...”.

c.- Al analizar la procedencia del control inmediato de legalidad en un asunto similar (Resolución 113 del 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); el H. Consejo de Estado recordó que el juez contencioso administrativo debe verificar que las manifestaciones de la administración deben ser consonantes con los requisitos formales y materiales señalados en los preceptos constitucionales y legales, y sí el acto sometido a control no desarrolla concretamente un decreto legislativo, no es pasible 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 2020, expedida por la ANE...”<sup>6</sup>.

d.- Tomando como marco de reflexión la normatividad anteriormente mencionada y el calificado pronunciamiento del Superior, considera la Sala, que el Decreto 035 de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Altamira (Huila), no es pasible del control inmediato de legalidad; porque no se dictó en desarrollo de los decretos legislativos, y a pesar de que *las medidas extraordinarias y transitorias* pretenden afrontar la crisis sanitaria que se pueda generar por la propagación del *coronavirus – covid19*; se apoyaron en atribuciones consagradas en el ordenamiento ordinario y no en el estado de excepción.

Finalmente, es menester resaltar que la presente decisión no impide que la legalidad del referido decreto se pueda enervar a través de los demás medios de control previstos en el ordenamiento jurídico.

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia del 8 de mayo de 2020. Radicación 1100103150002020146700. Acto objeto de control: Resolución 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la Agencia Nacional del Espectro (ANE). M.P. Dr. Ramiro Pazos Guerrero.



Por lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Huila, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **RESUELVE:**

**PRIMERO.-** No efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 035 expedido el 1° de mayo de 2020 por el Alcalde Municipal de Altamira (Huila) "Por el cual se establece ley seca de manera transitoria y se dictan normas para la conservación del orden público".

Lo anterior, sin perjuicio de que quien esté interesado pueda promover el medio de control que de acuerdo con sus pretensiones considere procedente.

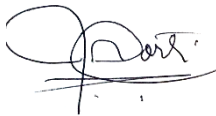
**SEGUNDO.-** Ordenar la publicación de la presente decisión, en la sección que para el efecto, se ha dispuesto en la página web de la rama judicial ([www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)).

**TERCERO.-** Cumplido lo anterior, se ordena el archivo del expediente, previo desanotación en el software de gestión.

## **NOTIFIQUESE.**



**RAMIRO APONTE PINO**  
**Magistrado**



**JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO**  
**Magistrado**



**ENRIQUE DUSSÁN CABRERA**  
**Magistrado**  
**Salvamento de Voto**



**ERARDO IVÀN MUNÒZ HERMIDA**  
**Magistrado**



**JOSÈ MILLER LUGO BARRERO**  
**Magistrado**



**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
**Magistrada**  
**Aclaración de voto**