

**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)

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ENTIDAD REMITENTE</b>	<b>MUNICIPIO DE ALTAMIRA</b>
<b>ACTO</b>	<b>DECRETO No. 029 del 23 marzo 2020</b>
<b>DECISIÓN</b>	<b>NO AVOCA</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>41-001-23-33-000-2020-00070-00</b>

**ASUNTO**

Se procede a resolver si se avoca el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 029 del 23 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Altamira – Huila.

**ANTECEDENTES**

- El Municipio de Altamira-Huila-, en uso de las atribuciones constitucionales y legales establecidas en la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, la Ley 715 de 2001, la Ley 1801 de 2016, la Ley 1523



de 2012, el Decreto 780 de 2016, la Circular 005 del 11 de febrero de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio y Protección social, los Decretos Presidenciales Nos. 417, 418, 419 y 420 de 2020, profirió el Decreto No. 029 del 23 de marzo de 2020 *“por el cual se articulan las medidas sanitarias y de Policía Municipales con las adoptadas en razón a la situación epidemiológica causada por el Covid.19 en el territorio colombiano y se dictan otras disposiciones”*

- El día 27 de marzo de 2020, la Alcaldía de Altamira - Huila remitió por correo electrónico a la dirección *offjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co*, copia del Decreto 29 del 23 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 horas<sup>1</sup> establecidas en el artículo 136 del CPACA y a través de acta de reparto del 27 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.

---

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

*¿Debe decidirse si se avoca conocimiento y si se ejerce en forma inmediata el control de legalidad del Decreto 029 del 23 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Altamira –Huila, mediante el cual se adoptan medidas sanitarias y de policía con el fin de garantizar el orden público dentro del municipio?*

## **2. El marco normativo y jurisprudencial que regula el 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 excepción<sup>2</sup>” (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).”<sup>3</sup>*

<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



En conclusión, el control inmediato de legalidad procede contra los actos administrativos de carácter general e impersonal que expidan las autoridades en *desarrollo y con base* en los Decretos Legislativos que delimitan los estados de excepción.

### 3. Caso concreto

El alcalde municipal de Altamira -Huila expidió el Decreto No. 029 el 23 de marzo de 2020 *“por el cual se articulan las medidas sanitarias y de Policía Municipales con las adoptadas en razón a la situación epidemiológica causada por el Covid.19 en el territorio colombiano y se dictan otras disposiciones”*, invocando para el efecto las facultades establecidas en la de la Carta Política, en las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 715 de 2001, 1801 de 2016, 1523 de 2012, el Decreto 780 de 2016, la Circular 005 del 11 de febrero de 2020 y la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio y Protección social, y finalmente, los Decretos Presidenciales Nos. 417, 418, 419 y 420 de 2020, en el que emitió órdenes respecto a: i) medidas de aislamiento preventivo obligatorio de acuerdo con lo ordenado por el Gobierno Nacional; ii) unifica la estrategia “yomequedoencasa” promovida por el Departamento del Huila y la Administración municipal por lo que se dispuso a los habitantes, residentes y visitantes del municipio a permanecer en sus residencias a partir del 5:00 de la mañana del martes 24 de marzo de 2020 y hasta las 11:59 de la noche del 12 de abril de 2020; iii) se establece las garantías necesarias para el aislamiento preventivo obligatorio; iv) prohíbe el consumo de bebidas embriagantes; v) promueve la conformación del voluntariado en salud y asistencia médica del municipio y vi) establece las sanciones por incumplimiento.

Como motivación del anterior acto, hizo referencia el mandatario local a los artículos 2, 49 de la Constitución Política, al Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, a los Decretos 418 y 429, por medio de los cuales se dictan medidas para expedir normas de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID – 19, al artículo 202 del Código de Policía y a la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Igualmente sostuvo que el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, dispone que el alcalde municipal como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión de riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción, y que el 17 de marzo de 2020, en sesión extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo se aprobó el plan de contingencia para COVID-19, declarando la alerta amarilla para el Municipio de Altamira y finalmente hizo énfasis en lo establecido en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

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 029 de 2020, expedido por el alcalde de Altamira -Huila y *“por el cual se articulan las medidas sanitarias y de Policía Municipales con las adoptadas en razón a la situación epidemiológica causada por el Covid.19 en el territorio colombiano y se dictan otras disposiciones”*, se adoptó exclusivamente con base en las facultades de policía constitucionales y legales y no en desarrollo del estado de excepción declarado por el Presidente de la República mediante Decreto No. 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. 29 del 23 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Altamira -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.

**NOTIFÍQUESE**

**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
Magistrado