

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
**SALA SEXTA DE DECISIÓN**

**M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**

Neiva, catorce (14) 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 PALERMO</b>
<b>ACTO</b>	<b>DECRETO No. 100-19-061 DE 2020</b>
<b>DECISIÓN</b>	<b>NO AVOCA</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>41-001-23-33-000-2020-00140-00</b>

**ASUNTO**

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

**ANTECEDENTES**

- El Municipio de Palermo-Huila-, en uso de las atribuciones constitucionales y legales, profirió el Decreto No. 100-19-061 del 25 de marzo de 2020 “*por el cual se imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus*”



*(COVID-19) y en el mantenimiento del orden público del municipio de Palermo – Huila”*

- El día 30 de marzo de 2020, la Alcaldía de Palermo - Huila remitió a la Oficina Judicial al correo electrónico *ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co*, copia del Decreto No. 100-19-061 del 25 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.

## CONSIDERACIONES

### 1. Problema Jurídico.

*¿Debe decidirse si se avoca conocimiento y si se ejerce en forma inmediata el control de legalidad del Decreto No. 100-19-061 del 25 de marzo de 2020, proferido por la alcaldesa del municipio de Palermo - Huila, mediante el cual imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y mantener el orden público del municipio?*

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

El artículo 215 de la Constitución Política de 1991 autoriza al Presidente de la República a declarar el **Estado de Emergencia** cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213

de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario*”, con el fin de mitigar el contagio del virus denominado COVID-19.

El artículo 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994 “*por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia*”, establece el llamado *control inmediato de legalidad* que debe ejercerse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre las medidas de carácter general que expidan las autoridades nacionales y regionales en el ejercicio de las funciones administrativas y como desarrollo de estados de excepción, 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 sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional precisó: “*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 sobre los actos de carácter general que se expidan luego de declararse alguno de los estados de excepción y con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, a fin de examinar la legalidad de tales actos administrativos frente a dicha declaratoria y el marco normativo general 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 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>1</sup>” (Resaltado de la Sala).*

Igualmente, en reciente decisión explicó:

*“De la normativa transcrita [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>2</sup>*

En conclusión, el control inmediato de legalidad procede contra los actos administrativos de carácter general e impersonal que expidan las autoridades nacionales y territoriales en desarrollo de los Decretos Legislativos que declaran los estados de excepción y de ellos conocerán

---

<sup>1</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>2</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



los Tribunales Administrativos o el Consejo de Estado, dependiendo del lugar donde se expidan.

### 3. Caso concreto

La alcaldesa municipal de Palermo-Huila expidió el Decreto No. 100-19-061 del 25 de marzo de 2020, mediante el cual imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus (COVID-19) y en dentro del ámbito de sus competencias en el mantenimiento del orden público del municipio de Palermo – Huila, dispone el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Palermo, a partir del día 25 de marzo al 13 de abril de 2020, las excepciones de circulación para ciertas actividades y fija las sanciones penales por inobservancia al referido Decreto.

En dicho acto hace referencia a los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95 189, 296, 315 de la Constitución Política, 91 de la Ley 136 de 1994, artículos 5, 6, 198, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, 5 de la Ley 1751 de 2015, la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, Resolución 464 del 18 de marzo de 2020 expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social y los Decretos 418 del 18 de marzo y 420 del 18 de marzo de 2020, expedidos por el Presidente de la República en desarrollo del decreto legislativo 417 de 2020, por el cual se declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario*”, con el fin de mitigar el contagio del virus denominado COVID-19.

Igualmente, hizo referencia al Decreto No. 100-19-094 mediante el cual se acogió las disposiciones de la presidencia de la República, al

Decreto No. 0098 de 2020 expedido por el Departamento del Huila, mediante el cual se extiende la medida de restricción de la movilidad y finalmente se refirió al Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual el gobierno nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Entonces, examinado con rigor el aludido contenido normativo del acto remitido a esta corporación a efectos de control inmediato de legalidad, 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.” (resaltado fuera de texto)*

En resumen, conforme a los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, solo 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. 100-19-061 del 25 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa del Municipio de Palermo –Huila, se adoptó exclusivamente con base en las facultades de policía constitucionales y legales con el objeto de ordenar el



aislamiento preventivo obligatorio en dicha municipalidad como medida de contingencia contra el coronavirus COVID-19, 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.

Se reitera que las características que deben tener los actos administrativos a efectos de ejercer el control *inmediato* de legalidad son: i) que sean medidas de carácter general, ii) que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa, y iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

En consecuencia, como no se reúnen los requisitos mínimos y necesarios para avocar o ejercer control inmediato de legalidad sobre el anterior acto, en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, el Despacho,

## RESUELVE

**PRIMERO: NO AVOCAR** ni tramitar el medio de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 100-19-061 del 25 de marzo de 2020 “*por el cual se imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus (COVID-19) y en el mantenimiento del orden público del municipio de Palermo – Huila*”, expedido por la alcaldesa del Municipio de Palermo -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**