



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

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

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

Neiva, dieciséis (16) 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 YAGUARA</b>
<b>ACTO</b>	<b>DECRETO No. 022 del 17 marzo 2020</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>41-001-23-33-000-2020-00170-00</b>

### **ASUNTO**

Se procede a resolver si se inicia y ejerce control inmediato de legalidad.

### **ANTECEDENTES**

- La Alcaldía Municipal de Yaguará - Huila en uso de sus atribuciones constitucionales y legales profirió el Decreto No. 022 del 17 de marzo de 2020 *“por el cual se Decretan medidas de emergencia sanitaria y acciones transitorias para la preservación de la vida y la mitigación del riesgo en el municipio de Yaguará (H) con ocasión*



*a la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones”*

- 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 electrónica del Decreto 22 del 17 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 ésta Corporación excediendo las 48 horas<sup>1</sup> y a través de acta de reparto del 30 de marzo de la presente anualidad, se asignó al suscrito Magistrado la sustanciación del asunto, siendo recibido electrónicamente el 13 de abril de 2020.

## CONSIDERACIONES

### 1. Problema Jurídico.

*¿Debe decidirse si se avoca conocimiento y si se ejerce en forma inmediata el control de legalidad del Decreto No. 022 del 17 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Yaguará -Huila con el fin de impartir medidas sanitarias y acciones transitorias para la preservación de la vida y la mitigación del riesgo con ocasión a la situación epidemiológica causada por el Coronavirus?*

---

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



## 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 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 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>3</sup>*

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

---

<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

### 3. Caso concreto

El alcalde municipal de Yaguará-Huila expidió el Decreto No. 022 el 17 de marzo de 2020 “*por el cual se Decretan medidas de emergencia sanitaria y acciones transitorias para la preservación de la vida y la mitigación del riesgo en el municipio de Yaguará (H) con ocasión a la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones*”, invocando para el efecto las facultades legales y constitucionales, dispuso adoptar las medidas sanitarias y acciones transitorias de Policía y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19, ordenando: i) a la E.S.E HOSPITAL LAURA PERDOMO DE GARCÍA DE YAGUARÁ disponer de un espacio de asilamiento para tratar a los posibles infectados y/o contagiados con el virus, ii) suspender la realización en la zona urbana y rural del municipio de todo acto público y privado, reuniones o aglomeraciones de publicas, iii) Declarar la Ley seca y prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes en sitio públicos y privados y ordena el cierre de bares, discotecas, clubes, y demás establecimientos cuya actividad económica principal sea el expendio de bebidas embriagantes desde el 17 de marzo hasta el 30 de mayo, iv) adoptar la decisión del Gobierno Nacional de suspender clases de los establecimientos educativos públicos y privados en el municipio y dispone otras medidas.

Al respecto, es del caso precisar que el artículo 215 de la C.P. 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 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y el Decreto 418 de marzo 18 de 2020.

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 por los alcaldes de sus respectivos municipios, los cuales tienen control automático de legalidad por parte de esta jurisdicción conforme lo señalado en el artículo 136 del CPACA.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que si bien el Decreto No. 022 de 2020, objeto de revisión, fue expedido el 17 de marzo de 2020, esto es, cuando ya el Gobierno Nacional había declarado el estado de emergencia, social y ecológica, es también evidente que el mismo no desarrolla en estricto sentido el aludido Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, ya que por el contrario se hace referencia al artículo 315 constitucional y artículo 44 de la Ley 715 de 2001, Ley 1533 de 2012, Ley 1801 de 2016 y el Decreto 780 de 2016.

Entonces, este despacho concluye que las medidas adoptadas en el Decreto No. 022 del 17 de marzo de 2020, tienen sustento en las facultades de policía con que cuenta el alcalde de Yaguará para mantener el orden público e impartir instrucciones y adoptar las medidas de contingencia necesarias para contrarrestar el Coronavirus COVID-19, conforme a la facultad prevista en el artículo 315 de la Constitución Política, el cual indica:

*Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:*

*1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, los Decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*

**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. (...) (Se resalta).**

A su vez y en consonancia con lo anterior, el artículo 202 del Código Nacional de Policía -Ley 1801 de 2016- facultó a los alcaldes y gobernadores para tomar medidas de orden público con el fin de atenuar situaciones de emergencia y calamidad, de la siguiente manera:

**“Artículo 202. 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:**

- 1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.**
- 2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.**
- 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.*
10. *Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las Leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.*
11. *Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.*
12. *Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.”*

Conforme a lo anterior, se concluye que la decisión del alcalde de Yaguará - Huila contenida en el Decreto 022 del 17 de marzo 2020, 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 expedido y que por tanto, 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. 022 del 17 de marzo de 2020, 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.

**NOTIFÍQUESE**

**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
**MAGISTRADO**