



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA
SALA QUINTA DE DECISIÓN
MAGISTRADA PONENTE DRA. BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Neiva, veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020).

Medio de control	:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Ref. Expediente	:	41001 23 33 000 2020 00272 00
Actor	:	ALCALDÍA MUNICIPAL DE EL AGRADO HUILA
Acto Administrativo	:	DECRETO 37 DEL 1 DE ABRIL DE 2020

NO AVOCA MEDIO DE CONTROL

1.- OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Procede el Despacho a estudiar la admisión del presente medio de control, en los términos de los artículos 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), profiriendo la decisión que no avoca conocimiento según las previsiones del artículo 125 de la misma disposición, en los términos que pasan a exponerse.

2.- ANTECEDENTES

La Alcaldía Municipal de El Agrado, Huila, profirió el Decreto No. 37 del 1 de abril de 2020 *"por medio del cual se modifican algunos artículos del Decreto No. 28 del 30 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones"*.

El día 13 de abril de 2020 la Alcaldía de El Agrado - Huila remitió por correo electrónico a la dirección *"ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co"* copia del Decreto 37 del 1 de abril de 2020 para efectos del **control inmediato de legalidad**, acto que si bien se remitió fuera de las 48 horas siguientes a su expedición, tal circunstancia no es óbice para no conocer del proceso, toda vez que la Ley previó el conocimiento de manera oficiosa.

El proceso de la referencia correspondió al Despacho del Magistrado Ramiro Aponte Pino, quien mediante auto del 21 de abril de 2020 lo remitió a la presente Sala de Decisión, en

consideración que con anterioridad se había realizado el estudio de admisibilidad del Decreto 28 del 24 de marzo 2020 expedido por el Municipio de El Agrado ,Huila, en el cual se resolvió no avocar el conocimiento, en virtud que las decisiones allí tomadas fueron expedidas por la facultad de policía del Alcalde Municipal, sin que las mismas desarrollaran el estado de excepción.

3. CONSIDERACIONES

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 -

El control inmediato de legalidad consagrado en la norma en cita, tiene su fuente en el artículo 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994 "por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia", al respecto la norma señaló:

"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 en su inmediatez 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.

Sobre dicho control, el Consejo de Estado en sentencia del 1 de junio de 2010 dictada en el proceso con radicado 2010-00352-00 precisó que:

*La Constitución Política al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades constitucionalmente conferidas, hasta 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**, actos estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos.*

(...)

los actos enjuiciados "deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico" y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye ... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos"

Igualmente, el Tribunal de Cierre de esta Jurisdicción en la sentencia del 20 de octubre de 2009 dictada en el proceso No. 2009-00549, estableció las reglas de procedencia del control inmediato de legalidad, definiendo 3 presupuestos que los describió de la siguiente manera:

"De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción"*

En reciente pronunciamiento el Consejo de Estado precisó:

*"Así las cosas, el Consejo de Estado es competente para revisar, **enjuiciar o controlar los decretos o normas reglamentarias en general**, expedidas por el Gobierno Nacional, a través de cualquiera de sus entidades adscritas, **para desarrollar los «decretos legislativos» proferidos por el señor Presidente de la República para conjurar un «Estado de Emergencia»¹**".*

¹ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección B Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ Bogotá D.C., treinta (30) de marzo de dos mil veinte (2020) Expediente:11001-03-15-000-2020-000944-00

En suma, 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.

En el presente caso, el Estado de Excepción en desarrollo del cual se deben expedir los decretos que serían objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación, fue adoptado por el Presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que, solo se podrá ejercer este control respecto de las disposiciones adoptadas por los entes territoriales en el marco de este decreto nacional y de los decretos legislativos que se adopten en el estado de excepción.

Conforme las normas y la jurisprudencia en cita se deben tener en cuenta 3 presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad: (i) el acto administrativo debe ser de carácter general; (ii) el acto debió ser expedido en ejercicio de la función administrativa de la autoridad territorial; y (iii) el acto general debe tener como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

4. CASO CONCRETO

La Alcaldía de El Agrado - Huila expidió el Decreto No. 37 del 1 de abril de 2020 *"por medio del cual se modifican algunos artículos del Decreto No. 28 del 30 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones"*

Como motivación puso de presente la situación de calamidad pública, ante el reconocimiento del COVID-19, como pandemia mundial, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, que declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional. También se hizo relación a la Ley 136 de 1994 y 1523 de 2012 para conservar la salubridad pública.

Lo anterior, con el objeto ampliar las medidas adoptadas en el Decreto 28 de 2020, en el sentido de establecer un "pico y cedula" que controlara las restricciones de la movilidad ya decretadas con anterioridad para mitigar los efectos de la pandemia originada por el virus denominado COVID - 19 en el Municipio de El Agrado.

Precisa el despacho que el anterior acto administrativo fue proferido en virtud de las facultades que enviste el alcalde del citado municipio, como primera autoridad del ente territorial de conformidad con el artículo 315 de la Constitución Política.

Por su parte, el numeral 2º del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 estableció como función de los alcaldes el mantenimiento del orden público, para la cual señaló como medidas a tomar las siguientes:

- 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;"*

Del mismo modo, el artículo 202 del Código Nacional de Policía facultó a los alcaldes 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 las bases normativas previamente citadas, se concluye que la decisión del Alcalde de El Agrado, Huila, contenida en el Decreto 37 de 2020 se realizó con base en las facultades establecidas por el artículo 315 de la Constitución, 202 del Código de Policía y la Ley 134 de 1994, y que reguló con un "pico y cedula" las restricciones de la movilidad ya establecidas en el Decreto 28 de 2020.

Se debe señalar que si bien las circunstancias fácticas que implica el COVID-19 en el país,

llevaron a la declaratoria del estado de excepción, las decisiones administrativas que se adopten en virtud de la misma circunstancia fáctica, como es el caso que se analiza, no dependen del Estado especial decretado por el presidente, sino que son adoptadas en estricto cumplimiento de las normas que facultan a los alcaldes para tomar decisiones de orden público dentro de su jurisdicción para conjurar situaciones de urgencia y calamidad; por ende, no son susceptibles del control inmediato de legalidad.

En ese orden, precisa el Despacho que las medidas de orden público como lo son restricciones a la movilidad, son funciones propias del jefe de la administración municipal, es decir, que no depende de las decisiones que adopte el Gobierno Nacional en el estado de excepción, pues se reitera que dichas medidas municipales tienen su fundamento en la leyes ya preexistentes.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del mentado decreto municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en razón a que no desarrolló el estado de excepción declarado, pues en ninguna parte de su motivación se precisó como la medida de orden público decretada estaría desarrollando una medida especial adoptada por la Presidencia de la República.

Si bien, el Decreto 37 de 2020 expedido por el Alcalde de El Agrado, Huila, guarda relación con los Decretos 417, 420, 434 expedidos por el Gobierno Nacional que declararon el estado de excepción y tomaron medidas para mitigar los efectos del COVID 19, el expedido por el ente territorial no se profirió **para desarrollar** alguna medida establecida por el Presidente de la República.

En ese sentido se manifestó el Consejo de Estado en auto del 31 de marzo de 2020, al señalar:

"se echa de menos el factor motivación o causa, porque si bien, tanto el acto que ocupa la atención del Despacho (Resolución 423) como el Decreto Presidencial declaratorio del Estado de Emergencia (Decreto 417), datan de la misma fecha 17 de marzo de 2020, el primero, conforme lo menciona en su motivación, se expide, (i) en desarrollo de la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, contenida en la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 y, (ii) en apoyo en la Directiva Presidencial 02 de la misma fecha, que incluso antecedieron y fueron adiadas el 12 de marzo de 2020, mientras que la Declaratoria del Estado Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional, cuya competencia es exclusiva del Presidente de la República y que se contiene en el Decreto 417, cuya fecha de expedición fue el 17 de marzo de 2020.

*Es claro, entonces, que el Consejo de Estado no es competente para avocar de oficio, el conocimiento del asunto por vía del control inmediato de legalidad de la RESOLUCIÓN 423 DE 2020, **por no reunirse el factor de motivación que se sustenta en que los actos generales administrativos deben provenir, devenir y derivarse del desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de***

Excepción². – Resaltado por el Despacho -

En la anterior decisión el órgano de cierre de esta Jurisdicción precisó que el factor motivación debe tenerse en cuenta para establecer si el acto administrativo proviene o se deriva del decreto legislativo expedido durante el estado de excepción, pues no basta con nombrarlo, sino que el acto administrativo en efecto debe adoptar una decisión que conlleve el pleno acatamiento de las ordenes expedidas por el Gobierno Nacional en el estado de excepción.

En ese orden de ideas, se concluye que en el presente caso, no se han reunido los requisitos mínimos necesarios para "*admitir la demanda*" en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, pues el Decreto 37 de 2020 emanado por el Alcalde de El Agrado no es un acto administrativo expedido en desarrollo del estado de excepción establecido mediante el Decreto 417 de 2020, sino en virtud de la facultad de policía del burgomaestre.

En consecuencia, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR el proceso de "control inmediato de legalidad", sobre el Decreto No. 35 de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de El Agrado, Huila, conforme lo expuesto.

SEGUNDO: Ordenar a la Secretaría, que fije un aviso por tres (3) días anunciando el contenido de la presente providencia.

TERCERO: Ordenar a la Secretaría, que notifique personalmente de este proveído a la Agente del Ministerio Público adscrita a este Despacho.

CUARTO: Una vez en firme esta providencia archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

² Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Especial de Decisión No 4 Magistrada ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020) Control Inmediato De Legalidad 11001-03-15-000-2020-00950-00

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'B' and 'M' with a horizontal line underneath.

BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada