

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## RAMA JUDICIAL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA Sala Segunda de Decisión

Neiva, veintiocho (28) de julio de dos mil veinte (2020)

**ACCIÓN:** Control inmediato de legalidad  
**ACTO ADMINISTRATIVO:** Decreto No. 104 del 15 de julio de 2020 expedido por el Alcalde de Tesalia-Huila  
**RADICACIÓN:** 41001-23-33-000-2020-00626-00  
**ASUNTO:** **Auto no avoca conocimiento.**

### 1. OBJETO.

Atendiendo lo establecido en los artículos 136 y 185 del CPACA, procede el Despacho a estudiar si el Decreto No. 104 del 15 de julio de 2020 *“POR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO NACIONAL 990 DEL 9 DE JULIO DE 2020 Y SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER TRANSITORIO”*, expedido por el alcalde del municipio de Tesalia-Huila, es susceptible del control inmediato de legalidad.

### 2. ANTECEDENTES.

El Alcalde del municipio de Tesalia - Huila en uso de sus facultades que le confieren los artículos 2, 49, 209 y 315 numeral 3 de la Constitución Política, artículo 44 de la Ley 715 de 2001, artículo 92 de la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, Ley 1523 de 2012, Ley 1801 de 2016 y los Decretos nacionales 531, 593, 749, 878 y 990 de 2020, expidió el Decreto municipal No. 104 del 15 de julio de 2020 *“POR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO NACIONAL 990 DEL 9 DE JULIO DE 2020 Y SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER TRANSITORIO”*.

El día 21 de julio de 2020 la alcaldía municipal de Tesalia - Huila a través del correo electrónico [ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co) remitió copia del citado Decreto 104 del 15 de julio de 2020, con el fin de realizar el control inmediato de legalidad.

### 3. CONSIDERACIONES.

#### 3.1. Marco normativo y jurisprudencial que regula el control inmediato de legalidad.

La **Ley 137 de 1994** en su artículo 20<sup>1</sup>, establece 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).

Por su parte el **artículo 136 del CPACA** reguló el control inmediato de legalidad señalando:

*“(...) **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. (...)”* (Subrayado fuera de texto)

A su vez, el artículo 151 numeral 14 del CPACA, establece

*“(...) **COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

*14. 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.*

Respecto al control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha señalado:

*“(...) es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden*

---

<sup>1</sup> Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia.

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> (Subrayado fuera de texto).*

Así mismo la Sala Plena del Consejo de Estado estableció los requisitos que deben cumplirse, para que los actos administrativos proferidos por los entes territoriales en desarrollo los decretos legislativos en un estado de excepción sean susceptibles del control inmediato de legalidad así:

**“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>3</sup>.”** (Se resalta)

En ese orden de ideas, con ocasión de la pandemia de Covid-19 generada en todo el territorio nacional por el coronavirus COVID-19, con el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 el presidente de la República con la firma de todos sus ministros, declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, siendo decretado de nuevo por el mismo plazo a través del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo del año en curso.

Recayendo en la Corporación, realizar el control inmediato de legalidad, de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción.

### **3.2. Caso Concreto.**

El alcalde del municipio de Tesalia-Huila expidió el Decreto No. 104 del 15 de julio de 2020 adoptando el Decreto Nacional 990 del 09 de Julio del 2020 y las instrucciones impartidas allí para afrontar la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

---

<sup>2</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>3</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.

Como motivación del mencionado acto administrativo, puso de presente la situación de emergencia sanitaria declarada mediante la **Resolución N° 385 de 12 de marzo de 2020** del Ministerio de salud y protección social hasta el 31 de mayo de 2020, por causa del COVID-19, con ocasión de la aparición y propagación del coronavirus COVID-19 declarado el 11 de marzo por la Organización Mundial de la Salud como pandemia. Medida que fuera prorrogada mediante la **Resolución 844 del 26 de mayo de 2020**, con el objeto de continuar con la garantía de la debida protección a la vida, la integridad física y la salud de los habitantes en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020.

Así mismo, se evidencia que el acto administrativo se fundamentó en el artículo 315 constitucional y artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que disponen en los Alcaldes la función de administrar los asuntos municipales, como lo es la adopción de medidas de policía para la conservación del orden público, como la restricción de circulación de personas por vías y lugares públicos, imponer toques de queda, etc.

Hizo alusión también a la Ley 1751 de 2015 *“Por la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”*, que delimita dentro de las competencias de los municipios, el *“dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción”*. Lo anterior, con el fin de adoptar las medidas sanitarias y de orden público correspondientes para contener la propagación del coronavirus COVID – 19, en el municipio de Tesalia.

Así mismo hizo referencia a la Ley 1523 de 2012 *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*, que señala a los Alcaldes como jefe de la administración local es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el municipio, y lo reviste de la competencia necesaria para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

Del mismo modo, se fundamenta en las facultades establecidas en la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”*, artículos 5, 6, 198, 199, 201 y 205, de conformidad con los cuales corresponde a los Alcaldes y Gobernadores adoptar las medidas necesarias para el mantenimiento del orden público, así como, ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Al respecto, entre las medidas que pueden adoptar, el artículo 202 establece:

**“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.”

Facultad de policía propia de los Alcaldes, encaminada al mantenimiento del orden público, que se encuentra expuesta en el artículo 315 de la Constitución Política, el cual indicó:

“Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

“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.

(...)”

De igual manera, se fundamentó en el **Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020** *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”* a través del cual el Presidente de la República con ocasión de la emergencia sanitaria declarada mediante la resolución N° 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de salud y protección social, *imparte instrucciones* a los Alcaldes y Gobernadores para la expedición de actos y órdenes en materia de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, el cual fue proferido por el Presidente de la República invocando como fundamento normativo las facultades ordinarias del Presidente plasmadas en los artículos 189 numeral 4, 296, 303 y 315 de la Constitución Política y especialmente en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, por lo tanto, las mismas no obedecen a facultades que se deriven de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino de facultades propias que las normas prevén para el Presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción.

Finalmente, hace referencias a los Decretos **457, 531, 593, 636, 689, 749 y 878 de 2020**, proferidos por el Presidente de la República, por medio de los cuales se imparten instrucciones para el mantenimiento del orden público, estableciendo la medida de aislamiento obligatorio con sus excepciones, las cuales de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores y Alcaldes.

Con fundamento en el anterior marco normativo, el alcalde del municipio de Tesalia adoptó las medidas del **Decreto No. 990 del 9 de julio 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”*, disponiendo dar continuidad al aislamiento obligatorio de la población hasta las cero horas del día primero (1) de agosto de 2020 con las excepciones allí establecidas, determinando el procedimiento para obtener el permiso especial y temporal de reapertura de las actividades allí permitidas previa valoración de cumplimiento del protocolo de bioseguridad expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social, definiendo horarios de atención y mecánica de atención de público, decretando igualmente la medida denominada *“TOQUE DE QUEDA”*, entre otras medidas de policía para el mantenimiento del orden público, con la finalidad de evitar la propagación del coronavirus COVID-19 en el territorio municipal.

Observándose así, que el Decreto No. 104 del 15 de julio de 2020 se expidió por el Alcalde del municipio de Tesalia con base en las facultades que ostenta como autoridad de policía establecidas por el artículo 315 de la Constitución y 202 del Código de Policía, adoptando las medidas dispuestas en el Decreto 990 del 9 de julio de 2020, proferidos por el Presidente de la República en ejercicio de su función ordinaria de preservar el orden público en todo el territorio nacional (artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución

Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016) y no en desarrollo de un decreto legislativo proferido con ocasión de la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante Decretos Nos. 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020.

Resultando importante advertir que el control inmediato de legalidad **opera única y exclusivamente** frente a los decretos que expidan las autoridades (nacionales, regionales, departamentales o locales) en **desarrollo** de los decretos legislativos que expida el Gobierno Nacional para que la jurisdicción contenciosa efectúe un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de esas competencias excepcionales, pues para controlar las competencias que se ejercen en condiciones de normalidad, el ordenamiento prevé los medios ordinarios, así la situación de normalidad se altere, dado que para ello el ejecutivo en todos sus niveles, cuenta con herramientas también ordinarias (policía administrativa) y sólo cuando la situación se hace extraordinaria, se decreta un estado de excepción, se profieren decretos legislativos y en desarrollo de los mismos, se expidan decretos territoriales dando alcance a esa atribuciones *excepcionales*, se activa el control inmediato de legalidad.

#### **4. CONCLUSIÓN.**

Teniendo en cuenta los fundamentos previamente expuestos, el **Decreto 104 del 15 de julio de 2020**, expedido por el Alcalde del municipio de Tesalia-Huila, no es susceptible del control inmediato de legalidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 y la jurisprudencia del concejo de Estado analizada en el acápite 3.1, como quiera que **no desarrolla ningún decreto legislativo emanados del Gobierno con ocasión del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional declarado mediante Decretos Nos. 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020**, sino que se adoptó apoyándose exclusivamente en el ordenamiento establecido en situaciones de normalidad pública para garantizar el orden público a través del ejercicio de la *Policía Administrativa* que se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público, por lo tanto no se avocará su conocimiento.

Con todo, cabe resaltar que la improcedencia del control inmediato de legalidad (que es automático e integral) sobre este decreto no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y por tanto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medios de control (nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación el procedimiento reglado en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

En consecuencia, el Despacho,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NO AVOCAR** el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 104 del 15 de julio de 2020 *“POR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO NACIONAL 990 DEL 9 DE JULIO DE 2020 Y SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER TRANSITORIO”*, expedido por el Alcalde del municipio de Tesalia- Huila, conforme lo expuesto.

**SEGUNDO:** Por el medio más expedito (electrónicamente), notificar esta decisión a la entidad territorial remitente y al Agente del Ministerio Público.

**TERCERO:** A través de la Secretaría de la Corporación, publíquese la presente decisión en la página web de la Corporación.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gerardo', with a large, stylized flourish above it.

**GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA**  
**Magistrado.**