



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

SALA SEXTA DE DECISIÓN

M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

Neiva, 18 de junio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ENTIDAD REMITENTE	MUNICIPIO DE EL PITAL
ACTO	DECRETO No. 039 DE 2020
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020-00282-00
DECISIÓN	SENTENCIA UNICA INSTANCIA
APROBADO EN SALA PLENA DE LA FECHA	ACTA No. 16

ASUNTO

Procede la Sala Plena de la Corporación a ejercer el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 039 de 2020, expedido por el alcalde del municipio de El Pital – Huila, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994¹.

ANTECEDENTES

1. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

El alcalde del Municipio de El Pital – Huila, expidió el Decreto No. 039 de 2020, “*Por el cual dictan y adoptan medidas en desarrollo del Decreto 531 del 08 de abril de 2020 del Ministerio del Interior respecto de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*”, cuya parte resolutive es la siguiente:

¹ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

“DECRETA:

Artículo 1º. Aislamiento Preventivo Obligatorio. Ordenar aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de El Pital Huila, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, en concordancia con el Decreto 531 del 08 de Abril de 2020 del Ministerio del interior, y conforme las excepciones previstas en el artículo 3 del citado Decreto.

Artículo 2º. De las excepciones. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo primero solo se permitirá la circulación de personas y vehículos que se desempeñen o sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, ya servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requiere asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y de salud públicos y privados
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación los servicios salud.
El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud Compras de café, pasilla, cacao y frijol, por ser la base de la economía de nuestro municipio.
8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumas para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.
11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumas y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos - fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.

12. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*
13. *Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
14. *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
15. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*
16. *Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*
17. *La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.*
18. *La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*
19. *La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*
20. *La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
21. *La Comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio: Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*
22. *Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
23. *El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*
24. *El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*
25. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.*
26. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, Gas natural, Gas Licuado de Petróleo - GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*

27 *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.*

28 *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*

29 *El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población - en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*

30 *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*

31 *Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*

32 *Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.*

33 *El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

Parágrafo 1º. *Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.*

Parágrafo 2º. *Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3.*

Parágrafo 3º. *Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.*

Parágrafo 4º. *Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.*

Parágrafo 5º. *Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.*

Artículo 3º. Movilidad. *Se garantiza el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID - 19 y las actividades permitidas en el artículo anterior.*

De la misma manera, se garantiza el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones.

Artículo 4º. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. *Se prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos, dentro o fuera de los establecimientos de*

comercio, tanto en la zona urbana como rural del municipio de El Pital Huila, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

Artículo 5o. Inobservancia de las medidas. *La violación e inobservancia de las medidas adoptadas en el presente decreto, dará lugar a las sanciones con las medidas correctivas previstas en el numeral 2 del artículo 35 y artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016, dando aplicabilidad a comparendo y las demás que rijan para la materia; amonestación o multa que podrá ascender a la suma de \$936.323, sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de violación de las medidas sanitarias, contemplado en el artículo 368 y 369 del Código Penal Colombiano y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016., o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

Se ordena a la policía nacional hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberá hacer operativos de rigor en todo el municipio y procederán a aplicar medidas correctivas de su competencia.

Artículo 6°. Derogatoria: *Deróguense los artículos **Primero, Segundo, Sexto** del Decreto Municipal No. 032 del 24 de marzo de 2020 y las demás disposiciones que le sean contrarias.”*

2. DEL TRÁMITE PROCESAL.

El alcalde del municipio de El Pital – Huila remitió el 15 de abril de 2020, por correo electrónico a la dirección ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co, copia del Decreto 039 de 2020, para efectos del **control inmediato de legalidad**.

Mediante auto del 20 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del asunto y se ordenó la fijación en lista por el término de 10 días para que los ciudadanos impugnaran o defendieran la legalidad del mismo; invitando a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema para que presentaran por escrito su concepto, se solicitó al municipio de El Pital que remitiera los antecedentes administrativos del acto y se ordenó correr traslado al Ministerio Público.

3. INTERVENCIONES.

Dentro del término antes indicado, el municipio de El Pital Huila se pronunció y no se registró ninguna intervención ciudadana.

Sostiene el alcalde que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones que reciba del

Presidente de la República y que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana establece que ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo y mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, las autoridades en sus respectivos territorios podrán ordenar medidas con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores y que en este caso, la Organización Mundial de la Salud OMS declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el coronavirus COVID-19 y que posteriormente el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación de dicho virus en el territorio nacional y mitigar sus efectos, el decreto se ajusta a la normativa vigente y busca prevenir los efectos que puede causar la pandemia global del COVID-19, teniendo en cuenta las directrices dadas por el nivel departamental y nacional, razón por la que considera que se justifica la legalidad del acto administrativo.

4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El señor Procurador 153 Judicial II Administrativo de Neiva manifiesta que el acto enjuiciado hace uso de facultades ordinarias, sin referir en los considerandos ni utilizar ninguna facultad o norma derivada del estado de excepción, por lo que concluye que no se profirió con ocasión, ni en desarrollo del estado de excepción y no es susceptible del presente medio de control, por lo que en consecuencia solicita inhibirse de pronunciarse de fondo en el asunto, resaltando que la naturaleza del acto administrativo constituye un presupuesto procesal para este medio de control.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 136 y 185 del Código

de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011-, este Tribunal es competente para revisar los actos y medidas administrativas de carácter general que sean dictadas por las autoridades del orden territorial durante los estados de excepción y como desarrollo de los Decretos Legislativos que expida el presidente de la República.

En este caso, el Tribunal tiene competencia para ejercer dicho control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 039 de 2020, expedido por el alcalde del municipio de El Pital – Huila *“Por medio el cual dictan y adoptan medidas en desarrollo del Decreto 531 del 08 de abril de 2020 del Ministerio del Interior respecto de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*.

2. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala Plena de la Corporación determinar *¿si el Decreto 039 del 2020, expedido por el alcalde del municipio de El Pital–Huila, mediante el cual dictan y adoptan medidas en desarrollo del Decreto 531 del 8 de abril del Ministerio del Interior respecto de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, debe ser sometido al control inmediato de legalidad y de ser así, definir si se encuentra ajustado al marco normativo vigente?*

Para resolver el planteamiento jurídico la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** Marco normativo del control Inmediato de Legalidad; **ii)** Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología; **iii)** caso concreto

3. Marco normativo del 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 inicialmente regulado en 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 con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, a fin de revisar si los mismos se ajustan a ese marco normativo de estado de excepción.

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 excepción²” (Resaltado de la Sala).

Igualmente, en reciente decisión explicó:

“1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³ otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del Decreto que declara el Estado de Excepción y de los Decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del 5 de marzo de 2012. Radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

³ “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”

4. *Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio Decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.*

4. *La Sala Plena del Consejo de Estado⁴ ha dicho, además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.*

5. *Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.*

6. *La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), por cuanto los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”⁵*

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 se expidan durante los estados de excepción.

⁴ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

⁵ Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión Número 10. **Sentencia del 11 de mayo de 2020**. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

4. Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología

Mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, el cual encuentra fundamento en la declaratoria de pandemia del brote de la enfermedad COVID-19 por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo del presente año; en dicha resolución el Ministerio el Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el señor Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215, expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la Covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

En el mismo sentido y debido a la propagación de la enfermedad y la necesidad de continuar con las medidas implementadas, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República decidió adicionar y dar continuidad al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

De igual manera, por medio del Decreto 749 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*”, el Presidente de la República decidió ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas hasta las cero horas del día 1 de julio de 2020.

5. Caso Concreto.

La Sala procede a examinar el Decreto No. 039 de 2020, expedido por el Municipio de El Pital – Huila, a fin de establecer si sobre el mismo

procede ejercer control inmediato de legalidad, para lo cual se abordará los aspectos formales y materiales del mismo así:

5.1. Aspectos formales.

En lo que tiene que ver con la parte formal del acto administrativo, es necesario verificar lo siguiente: **i)** que se trate de un acto de contenido general; **ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **iii)** que el acto tenga como fin desarrollar un o más de los Decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción.

i) Que se trate de un acto de contenido general.

De la lectura del Decreto No. 039 de 2020, expedido por el alcalde del municipio de El Pital – Huila, se desprende que se trata y adopta medidas de carácter general y que afecta a todos los residentes de dicho municipio, pues 1) Declara el aislamiento preventivo obligatorio y las excepciones al mismo, 2) Adopta medidas sobre movilidad; 3) Prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, dentro o fuera de los establecimientos de comercio y 4) Fija sanciones de amonestación o multa por el incumplimiento de las medidas adoptadas.

ii) Que corresponda al ejercicio de funciones administrativas.

La Constitución Política establece en el artículo 122 que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y el 209 dispone que *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

En este caso, la Sala observa que los ordenamientos adoptados en el acto examinado por el alcalde de El Pital (H), se derivan del ejercicio de sus funciones administrativas constitucionales y legales propias de su cargo y por ello, se cumple el requisito formal referido.

iii) Que se dicten en desarrollo de los Decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción:

El aludido Decreto 039 de 2020, expedido por el alcalde del municipio de El Pital – Huila, se sustenta en los artículos 1, 2 y 315 de la Constitución Política; en las facultades legales establecidas en 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”*, Ley 1801 de 2016 *“Código de Seguridad y Convivencia”*, la Ley 136 de 1994 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, Ley 1751 de 2015 *“por medio del cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”*, el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 proferido por el Ministerio del Interior y las sentencias T-483 de 1999, C 813 de 2014, C 045 de 1996 y C 225 de 2017 de la Corte Constitucional.

Asimismo, se precisa que hace referencia al Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, Circular 020 de 16 de marzo de 2020 del Ministerio de Educación Nacional y la Resolución 450, 453 y 464 del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante las cuales se hacen recomendaciones para la contención de la epidemia del coronavirus.

De acuerdo con lo anterior, la Sala concluye que NO se cumple el requisito de procedibilidad formal para ejercer el control inmediato de legalidad sobre las medidas administrativas adoptadas en dicho acto, pues ninguna tiene relación específica o conexidad que desarrollen los decretos legislativos expedidos con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Ecológica.

Es claro que si bien las medidas tienen relación con el estado excepcional de emergencia sanitaria nacional y se adoptan dentro del mismo, también lo es que no desarrollan específicamente ningún decreto legislativo en particular y por ende, no es procedente efectuar control *inmediato* de legalidad a tales ordenamientos, pues son proferidos en ejercicio de las funciones administrativas propias y ordinarias del señor alcalde, con la finalidad de atender y controlar una situación de crisis sanitaria que se presenta en su jurisdicción territorial dentro del marco general de Estado de Excepción declarado por el gobierno nacional.

En efecto, se tiene que tal acto fue expedido por el alcalde del municipio de El Pital – Huila, en ejercicio de funciones propias ordinarias, pues con el mismo declaró el aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de El Pital (H) como consecuencia de la pandemia del coronavirus Covid-19.

Se observa que inicialmente el alcalde de El Pital – Huila fundamentó el acto objeto de revisión, en las facultades propias establecidas en el artículo 315 de la Constitución Política, las cuales se refieren a las atribuciones propias del alcalde como *jefe de la administración local y representante legal del municipio*, entre las que se encuentran las de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las normas, dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

En cuanto a la *declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio*, se tiene que se encuentra previsto en los artículos primero y segundo del Decreto No. 039 de 2020 que lo ordena y a su vez contempla las excepciones al mismo y en efecto, las medidas que se adoptaron se basaron en las facultades que enviste el alcalde del municipio del Pital, como primera autoridad del ente territorial.

El numeral 2 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece como función de los alcaldes el mantenimiento del orden público para lo cual señaló que puede tomar medidas como: “a) *Restringir y vigilar la circulación de personas; b) Decretar el toque de queda; c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;*” (...)

Por su parte, 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 forma:

“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:

(...)

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.

(...)

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.” – Resaltado por la Sala -

En las facultades conferidas en la anterior normativa, se encuentra inmerso en su totalidad el contenido del Decreto No. 039 de 2020, proferido por el Alcalde de El Pital – Huila, que decreta el aislamiento preventivo obligatorio (artículo 1); contempla excepciones al mismo (artículo 2); puntualiza aspectos respecto a la movilidad (artículo 3); prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos (artículo 4) y contempla medidas correctivas por la inobservancia de las medidas (artículo 5); es decir, que se realizó con base de las facultades que ostenta de ordinario, las cuales son establecidas por el artículo 315 de la Constitución, 91 de la Ley 136 de 1994 y 202 del Código de Policía, más no en desarrollo del estado de excepción establecido mediante el Decreto 417 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, pues en su cuerpo normativo no se señala en qué condiciones las medidas adoptadas en los precitados artículos sobre el orden público desarrollan el estado de excepción decretado.

Resalta la Sala, que el ejecutivo posee poderes ordinarios para resolver la crisis, por lo tanto no era necesario acudir a los estados de excepción para decretar o ejecutar medidas ya establecidas por el legislador⁶.

Se precisa, que las medidas de orden público como el decreto del aislamiento obligatorio, o la restricción a la movilidad, o la prohibición del consumo de bebidas embriagantes, son funciones propias del jefe de la administración municipal, de manera independiente a las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional en el estado de excepción.

Por lo expuesto, las medidas adoptadas por el alcalde del municipio de El Pital, en el Decreto No. 039 de 2020, están sustentadas y motivadas en las facultades constitucionales, legales y reglamentarias, acto que según concepto de la Sala, no desarrolla el Decreto 417 de 2020 u otro acto de

⁶ Sobre el particular ver sentencia de la Corte Constitucional C 252 de 2010.

carácter excepcional y extraordinario, pues solo se mencionó como aspecto fáctico social y económico y como marco conceptual legal, pero de ninguna manera lo desarrolla o se fundamentó en esa declaratoria nacional, en tanto que el señor alcalde acudió en primer lugar a sus facultades propias ordinarias y legales previstas con ese fin y por esa razón no es procedente realizar su análisis de legalidad en el presente medio de control, dejando a salvo claro está la procedencia del medio de control de nulidad simple que pueda invocarse en cualquier momento y por las causales distintas a las expuestas en esta providencia.

6. Conclusión

La Sala se abstendrá de realizar control inmediato de legalidad del Decreto 039 de 2020, expedido por el alcalde del municipio de El Pital (H), en tanto no fue expedido en desarrollo de decretos legislativos dictados con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Huila, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NO EFECTUAR control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 039 de 2020 expedido por el alcalde de El Pital *“Por el cual dictan y adoptan medidas en desarrollo del Decreto 531 del 08 de abril de 2020 del Ministerio del Interior respecto de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*

SEGUNDO: Por Secretaría notificar la presente providencia al Alcalde del municipio de El Pital – Huila, Al Ministerio Público, a las cuentas de correo institucionales destinadas para tal efecto por cada entidad.

TERCERO: ORDENAR que se publique esta decisión en la página web de la corporación para el conocimiento general de la misma.

CUARTO: ORDENAR el archivo del expediente, una vez cumplido lo anterior y previas las constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
Magistrado Ponente

GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA
Magistrado Ponente

BEATRÍZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada - (Con salvamento de voto)

RAMIRO APONTE PINO
Magistrado

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado - (Con salvamento de voto)

JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO
Magistrado