

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Neiva, siete (07) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**ACCIÓN:** Control inmediato de legalidad  
**ACTO ADMINISTRATIVO:** Decreto No. 062 del 31 de agosto de 2020 expedido por el Alcalde de Santa María-Huila  
**RADICACIÓN:** 41 001 23 33 000 2020 00716 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. 062 del 31 de agosto 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 Y SE DECRETA EL AISLAMIENTO SELECTIVO CON DISTANCIAMIENTO INDIVIDUAL RESPONSABLE”* expedido por el alcalde del municipio de Santa María, es susceptible del control inmediato de legalidad.

### 2. ANTECEDENTES.

El Alcalde del municipio de Santa María - Huila en uso de sus facultades que le confieren la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, Ley 715 de 2001, Ley 1801 de 2016, Ley 1523 de 2012, Decreto 780 de 2016, Circular 005 del 11 de febrero de 2020 emanado del Ministerio de Salud y Protección Social y Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud Protección Social, **expidió el Decreto municipal No. 062 del 31 de agosto 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 Y SE DECRETA EL AISLAMIENTO SELECTIVO CON DISTANCIAMIENTO INDIVIDUAL RESPONSABLE”*.

El día 1 de septiembre de 2020 la alcaldía municipal de Santa María a través del correo electrónico de la Secretaria Tribunal Administrativo - Huila - Seccional Neiva [sectriadmhui@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:sectriadmhui@cendoj.ramajudicial.gov.co), remitió copia del

citado Decreto 062 del 31 de agosto de 2020, con el fin de realizar el control inmediato de legalidad, acto administrativo que se recibió dentro de las 48 horas luego de su expedición.

### 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:

---

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

*“(…) 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**” (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 Santa María-Huila expidió el Decreto No. 062 del 31 de agosto de 2020 por medio del cual acoge el Decreto nacional 1168 de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVIO - 19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”*

---

<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. Y posteriormente nuevamente prorrogada por medio de la **Resolución 1462 del 25 de agosto de 2020**, hasta el 30 de noviembre de 2020, con el objeto de adoptar medidas que sigan contribuyendo en la disminución del contagio, la eficaz identificación de los casos y sus contactos y la recuperación de los casos confirmados

Así mismo, se evidencia que el acto administrativo se fundamentó en los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95 y 315 numerales 1 y 2 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.

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:*

*“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.  
(...)”*

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”* que en su artículo 5 consagra que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud y en su artículo 10 el deber de las personas relacionadas con el servicio de salud de propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad.

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”*, que otorga facultades a los alcaldes municipales para disponer acciones transitorias de policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia. Así como, en la obligación que en los artículos 201 y 205 dispone respecto a los gobernadores y alcaldes de ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Refiere también los **Decretos 457, 531, 593, 636 y 749 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.

Finalmente, hace mención al **Decreto 1109 del 10 de agosto de 2020** por el cual se creó, en el Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS, el Programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible - PRASS para el seguimiento de casos y contactos de COVID-19; reglamentar el reconocimiento económico de quienes deben estar en aislamiento por Covid19 y establecer las responsabilidades que los diferentes actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS deben cumplir para la ejecución del PRASS.

Con fundamento en el anterior marco normativo, el alcalde del municipio de Santa María, decide acoger en el Municipio el **Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020** *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVIO - 19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”* a través del cual el Presidente de la República regula la fase de Aislamiento Selectivo y Distanciamiento Individual Responsable que regirá en la República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID 19.

Acto administrativo que fuera proferido por el Presidente de la República invocando como fundamento normativo las facultades ordinarias del Presidente plasmadas en los artículos 189 numeral 4, 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.

De igual manera, insta a los comerciantes para que bajo su responsabilidad, controlen en sus establecimientos el ingreso de las personas, para lo cual deberán utilizar el tapabocas y realizar la debida desinfección con gel antibacterial o lavado de manos al ingreso a los establecimientos y exhorta a los conductores de los vehículos de servicio público que, con el ánimo de proteger la salud de las personas que hacen uso del mismo, se practiquen el examen RT-PCR-SARS-CoV-19, para lo cual la Directora Local de Salud del Municipio de Santa María realizará las gestiones pertinentes para la toma de las mismas.

De otra parte, prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de septiembre de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 30 de septiembre de 2020.

Finalmente, establece los requisitos a cumplir los propietarios de los establecimientos de comercio para su funcionamiento y las sanciones procedentes por la inobservancia de las medidas.

Observándose así, que el Decreto No. 062 del 31 de agosto de 2020 se expidió por el Alcalde del municipio de Santa María 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 nacional 1168 del 25 de agosto de 2020, proferido 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 esas atribuciones *excepcionales*, se activa el control inmediato de legalidad.

#### **4. CONCLUSIÓN.**

Teniendo en cuenta los fundamentos previamente expuestos, el **Decreto 062 del 31 de agosto de 2020**, expedido por el Alcalde del municipio de Santa María-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 comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión respecto al control especial, pero no se pueden predicar dichos efectos 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. 062 del 31 de agosto 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 Y SE DECRETA EL AISLAMIENTO SELECTIVO CON DISTANCIAMIENTO INDIVIDUAL RESPONSABLE”* expedido por el alcalde del municipio de Santa María – 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, consisting of a large, stylized initial 'G' followed by the name 'IVÁN MUÑOZ HERMIDA' in a cursive script.

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