

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

SALA PLENA

M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

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

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ENTIDAD REMITENTE	MUNICIPIO DE RIVERA
ACTO	DECRETO No. 020 DE 2020
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020-00226-00
DECISIÓN	SENTENCIA UNICA INSTANCIA
APROGADO EN SALA PLENA	ACTA No. 16 DE LA FECHA

ASUNTO

Procede la Sala Plena de la Corporación a ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto No. 026 del 19 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Rivera - Huila, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹.

ANTECEDENTES

1. DEL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL.

El alcalde de Rivera - Huila, en uso de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias expidió el Decreto No. 020 del 19 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Rivera Huila, y se*

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



dictan otras disposiciones en virtud del Decreto Nacional No. 420 de 2020, la Resolución 453 de 2020 del Ministerio de Salud, Comercio, Industria y Turismo y el Decreto departamental 095 y 096 del 19 de marzo de 2020”, cuyo texto es el siguiente:

EL ALCALDE MUNICIPAL DE RIVERA HUILA

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas por la Constitución Política de Colombia, la ley 136 de 1994 y la ley 1551 de 2012, ley 715 de 2001, ley 1801 de 2016, ley 1523 de 2012, Decreto 780 de 2016 y la circular 005 de febrero 11 de 2020, la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, y,

CONSIDERANDO:

Que siguiendo las directrices impartidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 420 de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19”, y la circular externa N° CIR2020-25 del Ministerio del Interior- 1000 del 19 de marzo de 2020, la Alcaldía Municipal de Rivera Huila adopta y articula medidas policivas, administrativas, sociales y/o económicas en observancia a los dispuesto en el artículo 296 superior, manteniendo la congruencia propia de la integración y jerarquía de normas que impera el ordenamiento jurídico Colombiano.

Que dando cumplimiento a lo establecido en el Decreto N° 095 de 2020 expedido por la gobernación del Huila y aprobado por el Presidente de la Republica, mediante el cual ordenan medidas policivas que deben ser adoptadas por todos los municipios del departamento del Huila.

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- MODIFÍQUESE el artículo 4 del Decreto 017 del 16 de marzo de 2020, el cual quedara así: Ordenar el cierre de Restaurantes y establecimientos de consumo de bebidas alcohólicas, discotecas, bares, casas de eventos, tabernas, clubes nocturnos, centros recreativos, hoteles, estaderos, cantinas, galleras, billares entre otros y Prohibir el consumo de bebidas alcohólicas en lugares públicos como parques, polideportivos y calles del Municipio, hasta nuevo aviso, contados a partir de la expedición del presente Decreto. **PARAGRAFO:** Se podrá realizar la venta de productos a través del comercio electrónico o entrega a domicilio.

ARTICULO 2°.- ADOPTAR las medidas establecidas en el DECRETO N° 095 y 096 de 2020, expedido por el Departamento del Huila y aprobado por el Gobierno Nacional, además de acatar las instrucciones Decreto N°420 de 2020 expedido por el Ministerio del Interior y la Resolución 453 del 2020:

I. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS:

1. *Emprender campañas de aseo e higiene a los empleados, propendiendo por la realización del lavado de manos al menos cada dos (2) horas, coordinados mediante silbato de alerta; garantizar la desinfección periódica y diaria de oficinas y superficies de uso permanente; reducir al máximo el uso de aires acondicionados; reducir o flexibilizar la jornada de trabajo; adoptar los protocolos de información y acceso a los canales institucionales de capacitación en relación con el manejo del riesgo de contagio del virus denominado CORONAVIRUS [COVID – 19].*

2. *Implementar canales virtuales de atención de usuarios, con excepción de aquellos que requieran de su presencia para los efectos propios de la actividad u objeto.*
3. *Tomar medidas en virtud de las cuales, se permita la no asistencia de empleados sintomáticos de problemas respiratorios, a las instalaciones de la entidad respectiva, sin necesidad de que medie excusa o incapacidad médica para tales efectos, permitiendo que en tales casos se adelante el trabajo en casa.*
4. *Aplicar protocolos de ingreso de usuarios mediante toma de temperatura y lavado de manos, propendiendo por restringir al máximo las aglomeraciones de más de 50 personas en sus instalaciones, siempre que se garantice el espacio mínimo entre individuos de 1.5 metros, que permita la permanencia del número antes señalado.*
5. *Coordinar y articular con la Gobernación del Departamento, la adquisición de implementos de aseo e higiene, necesarios para la prevención del riesgo de contagio del virus denominado CORONAVIRUS [COVID – 19], a efectos de realizar compras coordinadas que permitan aplicar economía de escala en su adquisición.*
6. **Exhortar** a las entidades bancarias a implementar mecanismos necesarios para garantizar la distancia restrictiva de un metro con cincuenta centímetros (1,50 cms) entre individuos, así como garantizar la desinfección periódica diaria de los cajeros automáticos, ventanillas y superficies de uso permanente.
7. **Exhortar** a las empresas prestadoras del servicio público de transporte con sede en el municipio de Rivera Huila o que presten su servicio en el territorio municipal a adoptar protocolos de aseo, higiene y desinfección periódica diaria de los vehículos destinados a la prestación de dicho servicio.
8. **Recomendar** a los Establecimientos de Comercio con sede en el Municipio de Rivera Huila, adoptar medidas de dosificación y regulación en la venta o expendio de productos necesarios para afrontar la problemática planteada por el riesgo de contagio del virus denominado CORONAVIROS [COVID – 19], tales como tapabocas, alcohol, jabón líquido para manos, gel antibacterial, toallas de mano, hipoclorito de sodio y demás destinados al fin antes mencionado, a efectos de garantizar el acceso de la población de manera generalizada y equitativa y, evitando en lo posible, el acaparamiento de los productos. Procurando la promoción de servicios domiciliario de entrega.
9. **Ordenar** a todos los Establecimientos de Comercio cuya actividad comercial u objeto sea la prestación del servicio de hospedaje, hotelería y turismo con sede en el municipio a remitir de manera inmediata a la Dirección Local De Salud, el listado detallado de las personas extranjeras o nacionales colombianos procedentes del exterior, que se encuentren hospedadas en sus instalaciones, incluyendo la fecha de llegada y la posible fecha de salida. En caso de hospedar personas sometidas a aislamiento voluntario u obligatorio, deberán garantizar las medidas de control locativo e informar diariamente a la Secretaría de Salud Departamental el cumplimiento de dicha medida o ante cualquier incumplimiento a la misma, al número **317-423-77-73**.
10. *Coordinar las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía con la Presidencia de la República y la Administración Departamental del Huila, en aras de adelantar acciones articuladas para mitigar el riesgo y enfrentar los efectos del Coronavirus COVID-19 en el municipio.*

ARTICULO 3.- ORDENAR el “Toque de Queda” en el casco urbano, centros poblados y veredas del Municipio de Rivera Huila a partir de las 8 p.m. y hasta las 5 a.m. hasta nuevo aviso,

- ✓ *Quedan exceptuados de la aplicación de la presente medida:*
- ✓ *Menores de edad que deban asistir a urgencias médicas.*
 - ✓ *Servidores públicos y personales cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la preservación del orden público, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental, municipal y similar.*
 - ✓ *Toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud.*
 - ✓ *Los trabajadores de farmacias, debidamente certificados por su empleador.*
 - ✓ *Trabajadores y vehículos dedicados a la adquisición, producción, transporte y abastecimiento de alimentos, productos farmacéuticos y productos de primera necesidad, esto incluye el almacenamiento y distribución para venta al público.*
 - ✓ *Miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del pueblo, Cuerpo de Bomberos, Rama Judicial, Organismos de Socorro y Fiscalía General de la Nación.*
 - ✓ *Personal adscrito a empresas de vigilancia y seguridad privada.*
 - ✓ *Personal de atención de emergencia médica y domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.*
 - ✓ *Distribuidores de medios de comunicación y periodistas debidamente acreditados.*
 - ✓ *Movilización de enfermos, pacientes y personal sanitario (médicos, enfermeros, personal administrativo de clínicas y hospitales), encargados de la distribución de medicamentos a domicilio, gases medicinales y servicios funerarios.*
 - ✓ *Movilización de mascotas por emergencia veterinaria.*
 - ✓ *Vehículos que presten el servicio de transporte público intermunicipal, limitándose al transporte de personas exceptuadas en el presente decreto.*
 - ✓ *Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte, los conductores, el personal administrativo y viajeros del servicio de transporte intermunicipal, debidamente acreditados.*
 - ✓ *Personal de las empresas concesionarias o prestadoras de servicios públicos en el Municipio, debidamente acreditados y que se encuentren en desarrollo de su labor en este horario.*
 - ✓ *Todo tipo de carga y material necesario para garantizar la continuidad en la operación de los servicios públicos asociados al sector energético e hidrocarburoífero.*
 - ✓ *Están autorizados para su movilización, vehículos de transporte de carga de animales vivos, víveres, de alimentos y bebidas, bienes perecederos, productos de aseo y suministros médicos, el transporte de productos agrícolas, materia prima e insumos para la producción industrial y agropecuaria.*
- Se autoriza el tránsito de vehículos particulares únicamente en casos de emergencia.*

ARTICULO 4.- *En concordancia con las medidas adoptadas por el gobierno nacional, ORDENAR el confinamiento de las personas mayores de setenta (70) años, en sus respectivos hogares en el casco urbano, centros poblados y veredas del Municipio de Rivera Huila, hasta nuevo aviso.*

Quedan exceptuados de la aplicación de la presente medida:

- ✓ *Toda persona mayor de 70 años que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud.*
- ✓ *Movilización de enfermos, pacientes y personal sanitario (médicos, enfermeros, personal administrativo de clínicas y hospitales), encargados de la distribución de medicamentos a domicilio, gases medicinales y servicios funerarios.*
- ✓ *Se autoriza el tránsito de vehículos particulares únicamente en casos de emergencia.*

ARTICULO 5.- *En concordancia con las medidas adoptadas por el gobierno nacional, ORDENAR el confinamiento de las personas menores de dieciocho (18) años, en sus*

respectivos hogares en el casco urbano, centros poblados y veredas del Municipio de Rivera Huila, hasta nuevo aviso.

Quedan exceptuados de la aplicación de la presente medida:

✓ *Menores de edad que deban asistir a citas médicas, exámenes, controles médicos, terapias, urgencias médicas y en general cualquier situación encaminada a garantizar la protección de sus derechos fundamentales.*

ARTICULO 6.- *implementar puestos de control sanitario en los que se ejecutarán actividades de censo de la población, con el detalle frente a la procedencia de los ciudadanos, verificación de posibles casos sintomáticos, toma de temperatura, articulando con la red departamental dispuesta para tales efectos, el reporte de casos de mayor porcentaje de riesgo, para seguimiento y control.*

ARTICULO 7.- *implementar medidas respecto del manejo de las plaza de mercado o “galería pública”, con miras a procurar que éstas operen en espacios abiertos y que en todo caso, se garantice la distancia restrictiva de un metro con cincuenta centímetros (1,50 cms) entre individuos, así como garantizar la desinfección periódica diaria de superficies de uso permanente.*

ARTICULO 8.- SUGERIR *a los habitantes del Municipio de Rivera, tomar medidas de autoaislamiento y restricción de la movilidad. Procurando salir de sus hogares lo menos posible, tan sólo desarrollando las actividades necesarias para suplir aquellos víveres o medicamentos que deban ser adquiridos con urgencia y evitando al máximo acudir a lugares de alta concurrencia.*

ARTÍCULO 9.-ADOPTAR *todas las medidas respecto del sistema de salud del nivel primario y complementario públicos y privados del Municipio de Rivera Huila:*

1. **Exhortar** *a las distintas I.P.S. de carácter público o privado del nivel primario, con sede en el municipio a emprender las acciones tendientes a fortalecer la atención, resoluidad, prevención y seguimiento que posibiliten la descongestión del nivel complementario.*
2. **Exhortar** *a las I.P.S., y E.P.S de carácter público o privado con sede en el municipio de Rivera Huila, a emprender acciones tendientes a fortalecer e implementar la teleasistencia, atención domiciliaria, ambulatoria y los servicios de hospitalización en casa.*
3. **Exhortar** *a las I.P.S. y E.P.S con sede en el Municipio, para implementar acciones tendientes a realizar la entrega domiciliaria de los medicamentos que, de manera preferente, deban ser entregados a las personas de la tercera edad, enfermedades crónicas y enfermedades catastróficas, procurando evitar su concurrencia a sus instalaciones para los efectos antes mencionados.*

ARTÍCULO 10.- MEDIDAS ECONÓMICAS A APLICAR

1. **Revisar** *los trámites pertinentes para modificar el calendario tributario aplicable en el municipio, con el fin de mantener los descuentos e incentivos tributarios previstos por pago oportuno de acuerdo a los plazos que se establezcan para tales efectos.*

ARTÍCULO 11.- MEDIDAS SOCIALES A APLICAR

a. **Del autocuidado individual:** *Se solicita a los ciudadanos:*

- ✓ *Cada persona debe realizar una pausa activa con las siguientes acciones:*
 - Cada 2 horas, lavarse las manos con abundante jabón.

- Tomar agua (hidratarse) aún sin tener sed. Reduce la Propagación.

- ✓ Taparse nariz y boca con el antebrazo, no con la mano, al estornudar o toser.
- ✓ Evitar contacto directo, no saludar de beso o de mano, no dar abrazos.
- ✓ No asistir a eventos masivos si presenta sintomatología de enfermedades respiratorias.
- ✓ Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables.
- ✓ En caso de gripa usar tapabocas y quedarse en casa.
- ✓ Si presenta síntomas de alarma (dificultad respiratoria, fiebre de más 38,5, silbido en el pecho en niños), debe llamar prioritariamente a su EPS, sin embargo, la Dirección Local de salud habilito la línea telefónica N° 3174237773 o a la E.S.E Hospital Divino Niño N° 3172519894.
- ✓ Es prioridad cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años: verificar su estado de salud diario, su lavado de manos, si presentan algún síntoma de alarma (gripa, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento). El sistema de salud priorizará la atención de estas emergencias.
- ✓ Confinar a las personas adultas mayores que se encuentren en centros de vida.

b. Del autocuidado colectivo: El Alcalde Municipal invita a las organizaciones gremiales, empresarios, y sector educativo, a aunar esfuerzos y compromisos en:

- ✓ Las empresas y espacios laborales pueden organizar trabajo en casa a todos los empleados con sintomatología, bajo la supervisión del empleador (Certificado de juramento bajo gravedad). Es importante resaltar que la modalidad de trabajo en casa no requiere incapacidad.
- ✓ A los empleados cuya asistencia a los sitios de trabajo sea indispensable, se recomienda organizar turnos de entrada y salida a lo largo del día laboral, para disminuir el hacinamiento.
- ✓ Se recomienda ventilar las oficinas, y domicilios evitando el uso del aire acondicionado.

ARTÍCULO 12.- Adoptar el plan de acción específico para la recuperación [PAE] para mitigar el riesgo de contagio del virus denominado CORONAVIRUS [COVID – 19], requerido de conformidad con la declaratoria de calamidad pública de que trata el Decreto Departamental No. 091 del 16 de Marzo de 2020.

PARÁGRAFO.- Las entidades con incidencia en la materia, deberán dentro de la órbita de sus competencias, adoptar las medidas necesarias tendientes a responder de manera integral al plan de acción específico [PAE] de respuesta citado inicialmente.

ARTÍCULO 13°.- RESTRINGIR la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren en la jurisdicción del municipio de Rivera, Huila, en el sentido de limitar la libre circulación de vehículos y personas, entre el día viernes 20 de marzo a las 20 horas hasta el martes 24 de marzo de 2020 a las 5:00 horas, exceptuando las personas y vehículos indispensables y empleados exclusivamente para la realización de las siguientes actividades:

1. Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar.
2. Prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de la salud.
3. Cuidado institucional o domiciliario, de mayores menores, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables y de animales.
4. Orden publico seguridad general ya atención sanitaria.
5. Atender asuntos de fuera mayor o extrema necesidad circunstancias que deberán ser acreditadas.

PARAGRAFO: *en todo caso en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y las obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas*

ARTÍCULO 14°.- *Adóptese lo dispuesto en el artículo segundo y tercero del Decreto 096 de 2020, expedido por el departamento del Huila.*

ARTÍCULO 15°.- *En virtud de lo anterior, se hace necesario por parte del alcalde municipal derogando los artículos del Decreto municipal 017 de 2020 que le sean contrarias.*

ARTÍCULO 16°.- *Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes del municipio de Rivera Huila, su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en los artículos 222 y 223 de la ley 1807 de 2016 (Amonestación o multa) sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de violación de medidas sanitarias contempladas en el artículo 368 de la ley 599 de 2000.*

ARTÍCULO 17°.- *El presente Decreto rige a partir de su fecha de publicación.”*

2. TRÁMITE PROCESAL

- El 2 de abril de 2020 el alcalde de Rivera – Huila remitió por correo electrónico copia del Decreto 020 del 19 de marzo de 2020 para efectos del **control inmediato de legalidad**.
- Mediante auto del 16 de abril de 2020, se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad, se ordenó la fijación en lista por el término de 10 días para que los ciudadanos impugnaran o defendieran la legalidad del mismo; se invitó a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema a presentar su concepto, se solicitó al municipio que remitiera los antecedentes administrativos del acto, y se ordenó correr traslado al Ministerio Público para que rindiera su concepto.
- Las notificaciones se surtieron a través de correo electrónico notificacionesjudiciales@rivara-huila.gov.co, procjudadm153@procuraduria.gov.co, y el aviso fue publicado a la comunidad en la página www.ramajudicial.gov.co

3. INTERVINIENTES PROCESALES.



Dentro de los términos concedidos el municipio de Rivera (H) no contestó ni se opuso al respectivo control y no se registró ninguna intervención ciudadana.

4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El señor Procurador 153 Judicial II Administrativo de Neiva considera que el Decreto No. 020 de 19 de marzo de 2020 expedido por el municipio de Rivera – Huila, hace uso de facultades ordinarias, sin referir en los considerandos, ni utilizar ninguna facultad o norma derivada del estado de excepción, por lo que se concluye que no se profirió con ocasión, ni en desarrollo del estado de excepción, y por lo tanto no es susceptible del presente 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 020 del 19 de marzo de 2020, expedido por el municipio de Rivera.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala Plena de la Corporación determinar *¿si procede ejercer control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 020*

del 19 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Rivera – Huila, y de ser así, definir si tal acto fue expedido conforme al marco normativo vigente?

Para resolver lo anterior, la Sala abordará y analizará los siguientes aspectos: **i)** Marco normativo del Control Inmediato de Legalidad; **ii)** Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológico; y **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.

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.

5. 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

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 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.

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.

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

7. *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. DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

Mediante 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; y en dicha resolución el Ministerio el Salud y Protección Social recomendó 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.

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.

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

5. CASO CONCRETO.

La Sala Plena de esta corporación procede a examinar el Decreto No. 020 del 19 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Rivera – Huila, a fin de establecer si sobre el mismo debe ejercerse control inmediato de legalidad, para lo cual es necesario abordar los aspectos formales y materiales del mismo.

5.1 Aspectos formales

En lo que tiene que ver con la parte formal del acto administrativo, a efectos de someterlo a un juicio de control *inmediato* de legalidad, es necesario verificar y que se den los siguientes supuestos: **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 uno o más de los Decretos Legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

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

El alcalde de Rivera, en el Decreto No. 20 del 19 de marzo de 2020, adopta medidas relacionadas con el cierre de establecimiento públicos y

prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas en lugares públicos, acata las instrucciones administrativas del Decreto No. 420 de 2020, en cuanto a campañas de aseo e higiene, implementación de canales virtuales, protocolos de ingreso y de distanciamiento, toque de queda en el municipio y estableció algunas excepciones, ordenó el confinamiento de las personas mayores de 70 años y menores de 18 años, implementó puestos de control sanitario y dispone otras medidas a efectos de atender la situación de salubridad originada por la pandemia del coronavirus Covid-19.

De tales ordenamientos se desprende que se trata de medidas de carácter general, pues se aplican y se dirigen a toda la comunidad residente en el municipio de Rivera (H) y por lo tanto, es claro que se cumple el requisito indicado.

ii) Que correspondan 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 Rivera (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 Decreto municipal No. 020 del 19 de marzo de 2020, fue expedido por el alcalde de Rivera – Huila, en ejercicio de las atribuciones propias ordinarias que le confiere directamente la Constitución Política y la Ley, esto es, en lo previsto en la ley 136 de 1994 y la ley 1551 de 2012, ley 715 de 2001, ley 1801 de 2016, ley 1523 de 2012, Decreto 780 de 2016

y la circular 005 de febrero 11 de 2020, la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Igualmente, en los considerandos se refiere al Decreto 420 de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19”*, y la circular externa N° CIR2020-25 del Ministerio del Interior- 1000 del 19 de marzo de 2020, por lo que la Alcaldía del municipio adoptó y articuló medidas policivas, administrativas, sociales y/o económicas, tales como:

1. *Cierre de establecimientos públicos y prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas.*
2. *Adopta las medidas establecidas en los Decretos No. 095 y 096 expedidos por el Departamento del Huila y acata las instrucciones del Decreto 420 de 2020 y Resolución 453 de 2020.*
3. *Ordena el toque de queda en el municipio*
4. *Ordena el confinamiento de las personas mayores de 70 años y menores de 18 años*
5. *Implementa puestos de control sanitario, para la verificación de posibles casos sintomáticos.*
6. *Implementa medidas respecto del manejo de las plazas de mercado.*
7. *Ordena revisar los trámites pertinentes para modificar el calendario tributario.*
8. *Implementa medidas sociales, para el autocuidado y cuidado colectivo*
Adopta el Plan de Acción Específico para la recuperación para mitigar el riesgo de contagio del virus denominado CORONAVIRUS [COVID – 19], requerido de conformidad con la declaratoria de calamidad pública de que trata el Decreto Departamental No. 091 del 16 de marzo de 2020.
9. *Restringe la movilidad de los habitantes del municipio y los vehículos entre el 20 y 24 de marzo de 2020*

De acuerdo con las medidas adoptadas, es claro para el Tribunal, que el Decreto Municipal N° 020 del 19 de marzo de 2020 expedido por el señor Alcalde Municipal de Rivera – Huila, como primera autoridad de ese ente territorial, fue proferido al amparo de las facultades ordinarias conferidas por el ordenamiento legal para el control del orden público, y no como consecuencia de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción como pasa a explicarse.

Téngase en cuenta que las normas más relevantes señaladas en el marco normativo que motiva su expedición, es la Ley 136 de 1994 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*:

“ARTÍCULO 91. FUNCIONES. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. (...)

b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

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;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen. (...)

(Negrilla de la Sala)

A su turno la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana” señala:

“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. (...)* (Negrilla del Tribunal)

Por otra parte, el decreto municipal que se analiza, citó el Decreto Nacional 420 del 18 de marzo de 20206 “*Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19*”, proferido por Presidente de la República; decreto que al igual que el Decreto 457 del 22 de marzo de 20207, el Decreto 531 del 8 de abril de 20208, el Decreto 536 del 11 de abril 20209 y el Decreto 593 del 24 de abril del 202010, entre otros, que si bien fueron dictados en el curso del tiempo posterior al “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”-, **no son Decretos Legislativos**, sino decretos ordinarios reglamentarios de las materias a las que aluden sus consideraciones, dictados en virtud de las facultades y competencias habituales propias otorgadas por la Constitución y la Ley al Gobierno, como medidas de policía administrativa, seguridad, salubridad y orden público, como el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, la limitación total de la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con sus correspondientes excepciones, la suspensión de transporte doméstico por vía aérea, la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, etc.

En este orden de ideas, la Sala concluye que el acto analizado, se refiere a facultades ordinarias de la autoridad municipal en concurrencia

con el Gobierno Departamental y Nacional, y al desarrollo de medidas para la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección en la citada Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que no puede confundirse con la declaratoria del Estado de Excepción.

Finalmente, la Sala debe precisar en gracia de discusión, que no todo acto que se expida en el periodo de tiempo que cobija un estado de excepción es susceptible de ser analizado bajo el mecanismo especial del Control Inmediato de Legalidad, máxime si no se pierde de vista que las facultades constitucionales y legales ordinarias de las autoridades territoriales no se encuentran afectadas o restringidas.

En resumen, el Decreto 020 del 19 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Rivera - Huila, fue proferido con fundamento en las facultades ordinarias propias conferidas por el ordenamiento legal vigente para el control de la emergencia sanitaria que se presenta en todo el país y como NO desarrolló estrictamente decretos legislativos distintos a la declaratoria de Estado de Excepción, se concluye que tal acto no es pasible de control inmediato de legalidad.

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 el control inmediato de legalidad del Decreto 020 del 19 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Rivera -Huila, sin perjuicio de los demás medios de control que se puedan promover ante la jurisdicción administrativa y de los controles fiscal y disciplinario por parte de las autoridades competentes.

SEGUNDO: Por Secretaría notificar personalmente la presente providencia al alcalde de Rivera – Huila y al Ministerio Público, a las cuentas de correo institucional 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

GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA
Magistrado Ponente

BEATRÍZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada (Con aclaración de voto)

RAMIRO APONTE PINO
Magistrado

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado (Con salvamento de voto)

JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO
Magistrado