



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
NEIVA (HUILA) TRIBUNAL ADMINISTRATIVO ORALIDAD 000
Fijacion estado

Fecha: 24/08/2020

Entre: 25/08/2020 Y 25/08/2020

81

Página: 1

Numero Expediente	Clase de Proceso	Subclase de Proceso	Demandante / Denunciante	Demandado / Procesado	Objeto	Fecha del Auto	Fechas		Cuaderno
							Inicial	V/miento	
41001233300020200066700	Control de Legalidad Art. 101 Dec. 1333 de 1986	Sin Subclase de Proceso	MUNICIPIO DE PAICOL (H)	DECRETO No. 060 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE PAICOL (H)	Actuación registrada el 24/08/2020 a las 10:14:14.	21/08/2020	25/08/2020	25/08/2020	1
41001233300020200067100	Control de Legalidad Art. 101 Dec. 1333 de 1986	Sin Subclase de Proceso	MUNICIPIO DE PITALITO (H)	DECRETO No. 375 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE PITALITO (h)	Actuación registrada el 24/08/2020 a las 08:53:51.	21/08/2020	25/08/2020	25/08/2020	1
41001233300020200069600	OBSERVACION	Sin Subclase de Proceso	DEPARTAMENTO DEL HUILA	ACUERDO No. 006 DE 2020 EXPEDIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE OPORAPA - HUILA	Actuación registrada el 24/08/2020 a las 14:21:32.	24/08/2020	25/08/2020	25/08/2020	1
41001233300020200069800	OBSERVACION	Sin Subclase de Proceso	DEPARTAMENTO DEL HUILA	ACUERDO No. 021 DE 2020 EXPEDIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE PITALITO - HUILA	Actuación registrada el 24/08/2020 a las 15:50:27.	24/08/2020	25/08/2020	25/08/2020	

SE PUBLICA EN LA PAGINA WEB <http://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-del-huila/95> SIENDO LAS SIETE DE LA MANANA (07 A.M)
SE DESFIJARA LA PRESENTE A LAS CINCO DE LA TARDE (05 P.M)


FRANKLIN NUÑEZ RAMOS
SECRETARIO

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA Sala Segunda de Decisión

Neiva, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020)

ACCIÓN: Control inmediato de legalidad
ACTO ADMINISTRATIVO: Decreto No. 060 del 30 de julio de 2020 expedido por el Alcalde de Paicol-Huila
RADICACIÓN: 41001-23-33-000-2020-00667-00
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. 060 del 30 de julio de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE CONTINUAN Y SE SIGUEN IMPLEMENTANDO MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA CON OCASIÓN DE LA PANDEMIA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS “COVID-19” EN EL MUNICIPIO DE PAICOL-HUILA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, expedido por el alcalde del municipio de Paicol-Huila, es susceptible del control inmediato de legalidad.

2. ANTECEDENTES.

El Alcalde del municipio de Paicol - Huila en uso de sus facultades que le confieren el artículo 315 de la Constitución Política, artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, artículo 44 de la Ley 715 de 2001, artículo 91 literal B numerales 1 y 2, literal D numeral 1 y 19 de la Ley 136 de 1994, artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Decreto 780 de 2016, Decreto 417 de 2020, Circular 005 del 11 de febrero de 2020, Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y el Decreto 1076 de 2020, expidió el Decreto municipal No. 060 del 30 de julio de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE CONTINUAN Y SE SIGUEN IMPLEMENTANDO MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA CON OCASIÓN DE LA PANDEMIA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS “COVID-19” EN EL MUNICIPIO DE PAICOL-HUILA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*,

El día 1 de agosto de 2020 la alcaldía municipal de Paicol a través del correo electrónico de la Secretaria Tribunal Administrativo - Huila - Seccional Neiva sectriadmhui@cendoj.ramajudicial.gov.co, remitió copia del citado

Decreto 060 del 30 de julio 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 20¹, establece que "(...) las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y **como desarrollo de los decretos legislativos** durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales (...)" (Subrayado fuera de texto).

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

"(...) **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y **como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento. (...)" (Subrayado fuera de texto)

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

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

14. Del control inmediato de legalidad de los **actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos** que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

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

*“(...) es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden 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” (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”³. (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 Paicol-Huila expidió el Decreto No. 060 del 30 de julio de 2020 adoptando medidas para afrontar la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público conforme a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 1076 de 2020.

¹ Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia.

² 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).

³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Reinaldo Chávarro Buriticá. Bogotá, D.C., Veintiocho (28) de Enero de Dos Mil Tres (2003). Radicación Número: 11001-03-15-000-2002-1280-01(CA-006). Posición reiterada, en providencia del 20 de octubre de 2009, proferida dentro del expediente radicado 2009-00549.

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

Así mismo, se evidencia que el acto administrativo se fundamentó en los artículos 2, 49, 209 y 315 constitucional y artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que disponen en los Alcaldes la función de administrar los asuntos municipales, como lo es la adopción de medidas de policía para la conservación del orden público, como la restricción de circulación de personas por vías y lugares públicos, imponer toques de queda, etc.

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

De igual manera, el acto administrativo se fundó en lo dispuesto por la Ley 715 de 2001, en particular lo señalado por su artículo 44, 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”* y el artículo 46 que define como una función esencial del Estado la gestión en salud pública.

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”*, específicamente el artículo 202 que facultan a los alcaldes para tomar medidas de orden público con el fin de atenuar situaciones de emergencia y calamidad, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. *Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar*

las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.

2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.

3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.”

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

“Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

“2. **Conservar el orden público en el municipio**, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. **El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio**. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

(...)”

Finalmente, hace referencia al **Decreto No. 1076 del 28 de julio de 2020** “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público” a través del cual el Presidente de la República ordena el aislamiento obligatorio con sus excepciones a partir de las cero horas (00:00

a.m.) del día 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de septiembre de 2020. 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, 296, 303 y 315 de la Constitución Política y especialmente en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, por lo tanto, las mismas no obedecen a facultades que se deriven de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino de facultades propias que las normas prevén para el Presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción.

Instrucciones que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores y Alcaldes.

Con fundamento en el anterior marco normativo, el alcalde del municipio de Paicol adoptó la medida de aislamiento obligatorio definido en el Decreto 1076 de 2020, reiterando las actividades no permitidas, y definiendo los horarios para la práctica de actividad física.

Decreta igualmente las medidas denominadas “PICO y CÉDULA”, “LEY SECA” y “TOQUE DE QUEDA”, entre otras medidas de policía para el mantenimiento del orden público, con la finalidad de evitar la propagación del coronavirus COVID-19 en el territorio municipal.

Observándose así, que el Decreto No. 060 del 30 de julio de 2020 se expidió por el Alcalde del municipio de Paicol 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 1076 del 28 de julio de 2020, proferidos por el Presidente de la República en ejercicio de su función ordinaria de preservar el orden público en todo el territorio nacional (artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016) y no en desarrollo de un decreto legislativo proferido con ocasión de la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante Decretos Nos. 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020.

Resultando importante advertir que el control inmediato de legalidad **opera única y exclusivamente** frente a los decretos que expidan las autoridades (nacionales, regionales, departamentales o locales) en **desarrollo** de los decretos legislativos que expida el Gobierno Nacional para que la jurisdicción contenciosa efectúe un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de esas competencias excepcionales, pues para controlar las competencias que se ejercen en condiciones de normalidad, el ordenamiento prevé los medios ordinarios, así la situación de normalidad se

altere, dado que para ello el ejecutivo en todos sus niveles, cuenta con herramientas también ordinarias (policía administrativa) y sólo cuando la situación se hace extraordinaria, se decreta un estado de excepción, se profieren decretos legislativos y en desarrollo de los mismos, se expidan decretos territoriales dando alcance a esas atribuciones *excepcionales*, se activa el control inmediato de legalidad.

4. CONCLUSIÓN.

Teniendo en cuenta los fundamentos previamente expuestos, el **Decreto 060 del 30 de julio de 2020**, expedido por el Alcalde del municipio de Paicol-Huila, **no es susceptible del control inmediato de legalidad**, de conformidad con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 y la jurisprudencia del concejo de Estado analizada en el acápite 3.1, como quiera que **no desarrolla ningún decreto legislativo emanados del Gobierno con ocasión del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional declarado mediante Decretos Nos. 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020**, sino que se adoptó apoyándose exclusivamente en el ordenamiento establecido en situaciones de normalidad pública para garantizar el orden público a través del ejercicio de la *Policía Administrativa* que se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público, por lo tanto no se avocará su conocimiento.

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

En consecuencia, el Despacho,

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 060 del 30 de julio de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE CONTINUAN Y SE SIGUEN IMPLEMENTANDO MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA CON OCASIÓN DE LA PANDEMIA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS “COVID-19” EN EL MUNICIPIO DE PAICOL-HUILA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, expedido por el alcalde del municipio de Paicol-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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA Sala Segunda de Decisión

Neiva, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020)

Medio de Control	Control inmediato de Legalidad
Accionante	Municipio de Pitalito, Huila
Acto Administrativo:	Decreto No. 375 de 2020 expedido por el Alcalde
Municipal de Pitalito - Huila	
Radicación:	41 001 23 33 000 2020 00671 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. 375 del 3 de agosto de 2020 *“POR EL CUAL SE ARTICULAN Y ADOPTAN LAS MEDIDAS DEL GOBIERNO NACIONAL CONTENIDAS EN EL DECRETO No. 1076 DEL 28 DE JULIO DE 2020, CON LAS ESTABLECIDAS EN EL MUNICIPIO DE PITALITO, EN LOS DECRETOS No 131, 133, 134, 140, 141, 142,143, 163, 208, 233, 254, 265, 279, 285, 302 y 319 de 2020, CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL COVID-19, EN EL TERRITORIO COLOMBIANO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, expedido por el alcalde de Pitalito – Huila, es susceptible del control inmediato de legalidad.

2. ANTECEDENTES

El alcalde municipal de Pitalito - Huila en uso de sus facultades que le confieren el artículo 315 Constitucional, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, expidió el Decreto No. 375 del 3 de agosto de 2020.

El expediente fue asignado a este despacho conforme al acta de reparto del día 4 de agosto de 2020.

El Decreto No. 375 del 3 de agosto de 2020, es del siguiente tenor:

**“DECRETO No. 375
03 AGO 2020**

“POR EL CUAL SE ARTICULAN Y ADOPTAN LAS MEDIDAS DEL GOBIERNO NACIONAL CONTENIDAS EN EL DECRETO No. 1076 DEL 28 DE JULIO DE 2020, CON LAS ESTABLECIDAS EN EL MUNICIPIO DE PITALITO, EN LOS DECRETOS No 131, 133, 134, 140, 141, 142,143, 163, 208, 233, 254, 265, 279, 285, 302 y 319 de 2020, CON OCASIÓN DE LA

SITUACIÓN EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL COVID-19, EN EL TERRITORIO COLOMBIANO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE PITALITO

En uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, especialmente las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, 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 del Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decretos presidenciales 417, 418, 419, 420, 457, 531, 593, 636, 689, 749 y 990 de 2020, y

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2° del canon Constitucional, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Que igualmente el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que: "La atención de la salud el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".

Que el pasado 21 de enero de 2020, la Organización Mundial de Salud, confirmó el primer caso de contagio por Coronavirus COVID-19, el cual se produjo ciudad de Wuhan - China, el día 31 de diciembre de 2019 y en razón a ello, la OMS, declaro que la pandemia del nuevo coronavirus - COVID-19, es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas...

*Que el día 22 de marzo de 2020 el Presidente de la República con el **Decreto 457**, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, desde las 00:00 horas del 25 de marzo de 2020 a las 00:00 horas del 13 de abril de 2020; con el **Decreto 531** de 08 de abril de 2020, ordeno el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 am.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020; por **Decreto 593** del 24 de abril de 2020, ordena extender el aislamiento preventivo obligatorio, a partir de las cero horas (00:00) del día 27 de abril de 2020 y hasta las cero horas (00:00) del días 11 de mayo de 2020; con el **Decreto 636** del 06 de mayo de 2020, se ordenó extender el aislamiento preventivo obligatorio, a partir de las cero horas (00:00) del día 11 de mayo de 2020 y hasta las cero horas (00:00) del días 25 de mayo de 2020; con **Decreto 689** del 22 de mayo de 2020, se ordenó prorrogar la vigencia del decreto 636 de 06 de mayo de 2020, hasta el 31 de mayo de 2020; con ocasión del **decreto 749** del 28 de mayo de 2020, se ordenó extender el aislamiento preventivo obligatorio, a partir de las cero horas (00:00) del día 01 de junio de 2020 y hasta las cero horas (00:00) del día 01 de julio de 2020, con ocasión del **decreto 878** del 25 de junio de 2020, se ordenó extender el aislamiento preventivo obligatorio, hasta las doce horas (12:00) P.M. del días 15 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se modifican los Parágrafos 3 y 4 del Artículo 5 del citado Decreto Nacional 749 de 2020; con ocasión del **decreto 1076** del 28 de julio de 2020, se ordenó extender el aislamiento preventivo obligatorio, a partir de las cero horas (00:00) del día 01 de agosto de 2020 y hasta las cero horas (00:00) del día 01 de septiembre de 2020.*

Que igualmente el Municipio de Pitalito mediante Decretos No. 131,134, 140, 142, 143, 163 de marzo del 2020; 208, 233 de abril de 2020; 254, 265, 271 de mayo de 2020, 279, 285 y 302 de junio de 2020, 319 de julio, adoptó medidas sanitarias y acciones transitorias 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 Pitalito - Huila y se dictan otras disposiciones...

Que al tenor de lo establecido en el Art. 315 constitucional, corresponde a los Alcaldes conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que 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, y en relación con el orden público, (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador. Que el Artículo 202 del Código de Policía faculta al Alcalde Municipal 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, para ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores.

Que en concordancia con las facultades otorgadas al Alcalde Municipal como Autoridad de Policía por el Artículo 198 de la ley 1801 de 2016, el contenido dispuesto en este documento se entenderá como "ORDEN DE POLICÍA", y su incumplimiento se sancionará con las medidas correctivas previstas en el numeral 2 del artículo 35 ibídem.

(...)

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: ADÓPTESE PARA TODA LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE PITALITO (Habitantes, residentes, y visitantes), lo ordenado por el Gobierno Nacional respecto de la ampliación de la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio, extendida hasta el 01 de septiembre de 2020 de acuerdo al decreto presidencial 1076 de 2020; para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) e impleméntese con el mismo propósito medidas adicionales a las ya existentes (decretos municipales 131, 134, 140, 142, 143, 163, 208, 254, 265, 302, 319 de 2020), para el municipio de Pitalito.

ARTÍCULO SETUNDO: ORDÉNESE EXTENDER EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO de todas las personas (Habitantes, residentes y visitantes) en el Municipio de Pitalito, consistente en permanecer las 24 horas del día en casa, a partir de las cero (00:00) horas del día sábado 01 de agosto de 2020 y hasta las cero (00:00) horas del día martes 01 de septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, excepto las personas y actividades permitidas por la ley.

(...)"

3. CONSIDERACIONES:

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

La **Ley 137 de 1994** en su artículo 20¹, 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.*

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

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

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

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”².

3.2. Caso Concreto

El alcalde del municipio de Pitalito expidió el Decreto No. 375 del 3 de agosto de 2020 **“POR EL CUAL SE ARTICULAN Y ADOPTAN LAS MEDIDAS DEL GOBIERNO NACIONAL CONTENIDAS EN EL DECRETO No. 1076 DEL 28 DE JULIO DE 2020, CON LAS ESTABLECIDAS EN EL MUNICIPIO DE PITALITO, EN LOS DECRETOS No**

^{1 1} Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia.

131, 133, 134, 140, 141, 142, 143, 163, 208, 233, 254, 265, 279, 285, 302 y 319 de 2020, CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL COVID-19, EN EL TERRITORIO COLOMBIANO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

El sustento del mencionado acto administrativo fue de un lado, lo dispuesto en uso de sus facultades constituciones y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, 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 del Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decretos presidenciales 417, 418, 419, 420, 457, 531, 593, 636, 689, 749 y 990 de 2020.

De otro lado, ya en su parte motiva se alude a las disposiciones impartidas por el Gobierno Nacional en **materia de orden público** en el **marco de la emergencia sanitaria** declarada por el Ministerio de Salud mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020.

En particular alude a los Decretos 417, 418, 420, 457, 531, 593, 636, 689, 749, 878, 990 y 1076 de 2020, dictados por Gobierno Nacional-Ministerio del Interior, en uso de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, los cuales han implementado la medida de aislamiento preventivo obligatorio.

Todo lo anterior, con el fin de adoptar las medidas de orden público correspondientes para contener la propagación del coronavirus COVID – 19, en el municipio de Tesalia.

Para tal efecto, ordenó:

“ARTÍCULO PRIMERO: ADÓPTESE PARA TODA LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE PITALITO (Habitantes, residentes, y visitantes), lo ordenado por el Gobierno Nacional respecto de la ampliación de la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio, extendida hasta el 01 de septiembre de 2020 de acuerdo al decreto presidencial 1076 de 2020; para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) e impleméntese con el mismo propósito medidas adicionales a las ya existentes (decretos municipales 131, 134, 140, 142, 143, 163, 208, 254, 265, 302, 319 de 2020), parar el municipio de Pitalito.

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDÉNESE EXTENDER EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO de todas las personas (Habitantes, residentes y visitantes) en el Municipio de Pitalito, consistente en permanecer las 24 horas del día en casa, a partir de las cero (00:00) horas del día sábado 01 de agosto de 2020 y hasta las cero (00:00) horas del día martes 01 de septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, excepto las personas y actividades permitidas por la ley.

Así mismo, señaló las actividades no permitidas, promueve el trabajo en casa en el sector público y privado, la reactivación de ciertos sectores del comercio y finalmente frente a la inobservancia o violación de las medidas adoptadas, circunscribe su sanción a lo dispuesto en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Para esta Sala Unitaria, el anterior acto administrativo fue proferido en virtud de las facultades ordinarias y de policía que le asiste a la Alcaldesa del citado municipio, toda vez que los efectos del citado Decreto van encaminados al mantenimiento del orden público, facultad que se encuentra expuesta en el artículo 315 de la Constitución Política, el cual indicó:

“(...) 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. (...) (Se resalta)

Para Sala Unitaria, el anterior acto administrativo fue proferido en virtud de las facultades ordinarias y de policía que le asiste al Alcalde del citado municipio, toda vez que los efectos del citado Decreto van encaminados al mantenimiento del orden público, facultad que se encuentra expuesta en el artículo 315 de la Constitución Política, el cual indicó:

“(...) Son atribuciones del alcalde:

3. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
4. **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. (...) (Se resalta)

Así mismo, la Ley 1551 de 2012³ artículo 29 literal b) numeral 2 literal b), determinan:

ARTÍCULO 29. *Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:*

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.*

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...)

b) En relación con el orden público: (...)

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.*

Del mismo modo, el artículo 202 del Código Nacional de Policía facultó a los alcaldes para tomar medidas de orden público con el fin de atenuar situaciones de emergencia y calamidad, de la siguiente manera:

“Artículo 202. Competencia extraordinaria de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. *Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.*
2. *Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.*
3. *Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.*
4. *Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*
5. *Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.*
6. *Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*
7. *Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.*
8. *Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.*
9. *Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...)

b) En relación con el orden público: (...)

3. *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.*

10. *Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.*

11. *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.*

12. *Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.*

13. *Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*

14. *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.*

15. *Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*

16. *Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.*

17. *Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.*

18. *Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*

19. *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.*

20. *Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.*

21. *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. (...)*

22. *Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.*

22. *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.*

23. *Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.*

24. *Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*

25. *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.*

26. *Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*

27. *Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.*

28. *Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.*

29. *Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*
30. *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.*
31. *Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.*
32. *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. (...)*

Ahora bien, el Gobierno Nacional - Ministerio del Interior, en uso de las facultades Constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 y en el marco de la **declaratoria de la emergencia sanitaria** declarada por el Ministerio de Salud mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, expidió el **Decreto 418 de 2020**, “por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”.

Dentro de las disposiciones de este decreto resulta de especial importancia:

“(...) Artículo 1. Dirección del orden público. La dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVI en el territorio y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza presidente de la República.

Artículo 2. Aplicación de las instrucciones en materia orden público del Presidente de la República. Las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la República en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, se aplicará de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernantes y alcaldes. Las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Parágrafo 1: Las disposiciones que para el manejo de orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberá ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

Parágrafo 2: Las instrucciones, actos y órdenes emitidas por los gobernadores y alcaldes distritales y municipales, deberán ser coordinadas previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción.

Artículo 3. Informe de las medidas y órdenes emitidas por alcaldes y gobernadores. Las instrucciones, actos y ordenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior.

Seguidamente, en aplicación de las citadas facultades legales y en concordancia con el anterior decreto, el Gobierno Nacional – Ministerio

del Interior, expidió el **Decreto No. 420 del 18 de marzo 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 de COVID- 19”, que conforme a su artículo 1 tiene por objeto:

“(…) El presente decreto establece instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular. (…)”

Nuevamente en uso de las facultades otorgadas por numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 el Gobierno Nacional-Ministerio del Interior, expidió el **Decreto 457 del 22 de abril 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*”.

Este nuevo decreto, derogando las disposiciones del Decreto No. 420 de 2020, dispone en su artículo 1 ordena “*el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*”

Frente a la ejecución de la medida de aislamiento, el artículo 2 ibídem ordena “*a los gobernadores y alcaldes para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.*”

Para el 8 de abril de 2020 y de nuevo en uso de las facultades legales y constitucionales de los anteriores decretos, se expide el **Decreto No. 531 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”, particularmente ordena el aislamiento preventivo obligatorio del 13 a 27 de abril de 2020 y ordena a los “*a los gobernadores y alcaldes para que en el marco sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior*”.*

Luego el 6 de mayo de 2020, es expedido por la Gobierno Nacional - Ministerio del Interior, el **Decreto 636 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*”, que en idéntica manera extiende el “*aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*”

Y nuevamente en *“De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”* ordena *“a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia”*.

Seguidamente el Gobierno Nacional, expidió el Decreto 547 del 28 de mayo 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”*, donde se dispuso: *“Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:001 del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en los artículos 3 y 4 del presente Decreto”*.

Luego vinieron los Decretos 749 *“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”*, que dispuso el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 1 de julio de 2020 y Decreto No. 878 del 25 de junio de 2020 *“Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo 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”, modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020”*, habiendo dispuesto en su *“Artículo 2. Prórroga. Prorrogar la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo 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”, modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020, hasta el 15 de julio de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 15 de julio de 2020”*.

Para continuar con las medidas se expidió el Decreto No. 990 del 9 de julio de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*, habiéndose decretado: *“Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de agosto de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el presente Decreto...”*.

Y últimamente se expidió el Decreto No. 1076 del 28 de julio de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*, habiéndose decretado: *“Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo*

obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el presente Decreto. Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior...”

Conforme a las bases normativas previamente citadas, se advierte que la decisión del Alcalde de Pitalito - Huila contenida en el Decreto No. 375 del 3 de agosto de 2020 *“POR EL CUAL SE ARTICULAN Y ADOPTAN LAS MEDIDAS DEL GOBIERNO NACIONAL CONTENIDAS EN EL DECRETO No. 1076 DEL 28 DE JULIO DE 2020, CON LAS ESTABLECIDAS EN EL MUNICIPIO DE PITALITO, EN LOS DECRETOS No 131, 133, 134, 140, 141, 142,143, 163, 208, 233, 254, 265, 279, 285, 302 y 319 de 2020, CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL COVID-19, EN EL TERRITORIO COLOMBIANO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, se realizó con base en las facultades que le otorgan el artículo 315 Constitucional, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 4 y 202 de la Ley 1801 de 2016, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, más no fue proferido con fundamento o en desarrollo en los decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a la declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecológica (EEESE) en todo el territorio Nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19 que determinó inicialmente el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y posteriormente el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

Como se indicara anteriormente, según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, le corresponde en única instancia a los Tribunales Administrativos de lugar donde se expidan, conocer del control inmediato de legalidad de los actos que reúnan estas cuatro condiciones: (i) ser de *carácter general*; (ii) que sean proferidos en ejercicio de la *función administrativa*; (iii) durante los *Estados de Excepción* y (iv) como *desarrollo de los decretos legislativos* que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales (dado que las nacionales o regionales le corresponden al Consejo de Estado).

Lo que significa, que el **Decreto No. 375 del 3 de agosto de 2020** no reúne el tercer requisito para ser objeto de control, como se pasará a explicar.

En efecto, en el Decreto Municipal objeto de análisis se observa que en principio atiende a lo dispuesto por el Presidente de la República mediante los Decretos 457, 531, 593, 636, 689,749, 878 y luego el 990 del 9 de julio de 2020 y finalmente el Decreto 1076 del 28 de julio de 2020, en el sentido de disponer las acciones pertinentes para la ejecución de la medida de aislamiento preventivo en

el Municipio de Pitalito, reactivación de algunos sectores del comercio y adopta las acciones pertinentes para su debida ejecución en dicho municipio, así como contemplar las excepciones adicionales que se requieren para mantener el orden público y propender por la mitigación de los efectos derivados del contagio del COVID-19.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto municipal remitido por el Alcalde de Pitalito, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, **en la medida que dicho decreto corresponde a las atribuciones propias ordinarias y de policía administrativa que se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público** y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el *estado de excepción* y sus desarrollos, pues si bien se invocan igualmente los Decretos Nacionales, 457, 531, 636, 689, 749, 547, 749, 878, 990 y 1076 del 28 de julio de 2020, estos **NO son decretos legislativos**; al contrario, se trata de un conjunto de disposiciones normativas que expidió el Gobierno Nacional (Presidente y ministros respectivos del sector) para tomar medidas de aislamiento preventivo, esto es, un decreto ordinario en ejercicio de las funciones asignadas *normalmente* como máxima autoridad de Policía administrativa para mantener y preservar el orden público, en cualquiera de sus componentes: seguridad, salubridad, moralidad, tranquilidad, movilidad, y como suprema autoridad administrativa da unos lineamientos para las autoridades locales que actúan como sus agentes en esta materia.

En este sentido, en Sentencia C-204 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo, la Corte Constitucional precisó:

*“(...) Cuando se expiden normas generales, impersonales y abstractas, la jurisprudencia constitucional ha identificado que se trata del ejercicio del denominado **poder de policía** el que, en ejercicio de la función legislativa, radica en cabeza del Congreso de la República, de manera ordinaria, y del Presidente de la República, durante los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución) y, en ejercicio de la función administrativa, sometida a la Ley, mediante la expedición de actos administrativos generales, corresponde al Presidente de la República, a las asambleas departamentales, a los gobernadores, a los concejos distritales y municipales y a los alcaldes distritales y municipales[.*

*Cuando para el mantenimiento del orden público se recurre a la expedición de actos administrativos de contenido particular y también se adoptan medidas no normativas de naturaleza concreta, para el mantenimiento del orden público, se trata de la **función de policía**, en cabeza de ciertos ministerios, las superintendencias –ejemplo de las autoridades especializadas de policía-, los gobernadores, los alcaldes y los inspectores de policía, como función exclusivamente administrativa.*

*Finalmente, la gestión material o concreta del orden público, por parte de los agentes de la Policía Nacional (artículo 218 de la Constitución), se trata de la **actividad de policía**. (...)”*

Por tanto, no se trata de un decreto departamental o municipal que desarrolle las competencias que excepcionalmente puede ejercer el Presidente de la República a través de decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Excepción en cualquiera de sus modalidades, que por ser excepcionales y no normales, tienen un control inmediato de legalidad.

Bajo ese contexto, resulta pertinente distinguir entre los decretos que se expiden en el marco de la **emergencia sanitaria** propia de las medidas necesarias para el restablecimiento del orden público, y los **decretos legislativos** por medio de los cuales el Gobierno Nacional ejerce potestades transitorias y excepcionales de carácter legislativo para expedir sin el parlamento, *motu proprio* regulaciones con fuerza material de ley para atender las especiales, sobrevinientes y difíciles circunstancias que hicieron necesario la declaratoria de un Estado de Excepción previsto en los artículo 212 a 215 de la Constitución.

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

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

3.3. Conclusión

No resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto municipal No. 375 del 3 de agosto de 2020, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que dicho decreto corresponde

a las atribuciones propias como *policía administrativa* que se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público² y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el *estado de excepción* y sus desarrollos.

En ese orden de ideas, se concluye que se no se han reunido los requisitos mínimos necesarios para “*avocar su conocimiento*” en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, pues el Decreto No. 375 del 3 de agosto de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Pitalito, no es un acto administrativo expedido en desarrollo del estado de excepción establecido mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y posteriormente el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, vigente a la fecha, sino en virtud de las funciones propias de policía del burgomaestre.

Por lo tanto, no se avocará su conocimiento.

En consecuencia, el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila – Sala Segunda de Decisión, en Sala Unitaria,

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR el conocimiento del control inmediato de legalidad sobre el **Decreto No. 375 del 3 de agosto de 2020**, expedido por el Alcalde del municipio de Pitalito - Huila, conforme lo expuesto.

SEGUNDO: Por Secretaría COMUNÍQUESE esta decisión a través del portal web de esta jurisdicción, e infórmese por correo electrónico al Municipio de Pitalito – Huila y al Ministerio Público.

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

Notifíquese y cúmplase,



GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA
Magistrado

² Artículo 296 de la Constitución Política: “Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.”

Wop.

- 3 Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA

SALA QUINTA DE DECISIÓN

MAGISTRADA PONENTE DRA. BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

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

Medio de Control	:	OBSERVACIÓN ACUERDO MUNICIPAL
Ref. Expediente	:	41 001 23 33 000 2020-00698-00
Demandante	:	DEPARTAMENTO DEL HUILA
Demandado	:	ACUERDO No. 21 DEL 17 DE JULIO DE 2020 APROBADO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE PITALITO – HUILA

En la oportunidad para decidir sobre la admisión de las observaciones planteadas por el Departamento del Huila en contra del Acuerdo No. 021 del 17 de julio de 2020 "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo municipal 2020-2023 Pitalito región vive", proferido por el Concejo Municipal de Pitalito, el despacho, previas las siguientes,

I. CONSIDERACIONES

Los artículos 73 y 74 de la Ley 11 de 1986, retirados por los artículos 119 y 120 del Decreto Ley 1333 de 1986 Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, señalaron:

Artículo 119º.- Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez.

*Artículo 120º.- El Gobernador enviará al Tribunal copia del acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, **enviará copia de su escrito a los respectivos alcalde, personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.** – Resaltado por el Despacho -*

Según las bases normativas transcritas, cuando el Gobernador remite el escrito de observaciones en contra de un determinado Acuerdo hacia la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para estudiar su validez, tal escrito igualmente debe ser remitido por esa misma autoridad administrativa, al alcalde, al concejo

municipal y al personero, con el fin de que realicen, de ser necesario, las consideraciones a las que haya lugar.

Por lo anterior, con el fin de salvaguardar el derecho al debido proceso y a la defensa, el legislador incluyó dicha carga procesal en cabeza del Gobernador, para que las dependencias que intervinieron en la expedición del Acuerdo se manifiesten según consideren en el proceso contencioso.

Si bien, el artículo 121 *Ídem* señala que el negocio se fijara en lista por el término de 10 días, dicho lapso de tiempo es para el fiscal de la corporación (Ministerio Público) y la ciudadanía intervengan para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo, además de solicitar la práctica de pruebas que consideren pertinentes, por lo que esa regla procesal no releva al Gobernador de la obligación de comunicar las observaciones al momento de interponer la demanda.

En consecuencia, con la demanda de observaciones al Acuerdo, se debe acompañar el documento que evidencia que el escrito de observaciones fue radicado ante el Alcalde, el Concejo Municipal y el Personero, del ente territorial respectivo, para que se hagan parte del proceso.

En ese orden de ideas, como la Gobernación del Huila no aportó con la demanda, el escrito mediante el cual se comunicaron las observaciones anotadas, se requerirá previo a resolver sobre la admisión de la demanda, al apoderado de la Entidad para que en el término de dos (2) días allegue el documento en el que conste la comunicación del escrito de observaciones al Alcalde, el Concejo Municipal y el Personero de Pitalito.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

II. RESUELVE

PRIMERO: Previo a resolver sobre la admisión de la demanda, Por Secretaría requiérase al apoderado de la Gobernación del Huila para que en el **término de dos (2) días** allegue el documento en el que conste la comunicación del escrito de observaciones al Acuerdo 21 del 17 de julio de 2020 al Alcalde, el Concejo Municipal y el Personero de Pitalito.

SEGUNDO: Una vez vencido el anterior término ingrésese el expediente al Despacho para resolver sobre la admisión de la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE