



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

### SALA PLENA

M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

Neiva, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ENTIDAD REMITENTE</b>	<b>MUNICIPIO DE PALESTINA</b>
<b>ACTO</b>	<b>DECRETO No. 026 DE 2020</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>41-001-23-33-000-2020-00209-00</b>
<b>DECISIÓN</b>	<b>SENTENCIA UNICA INSTANCIA No.</b>
<b>APROBADO EN SALA PLENA DE LA FECHA</b>	<b>ACTA No. 15</b>

### ASUNTO

Procede la Sala Plena de la Corporación a ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto No. 026 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Palestina - Huila, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>.

### ANTECEDENTES

#### 1. DEL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL.

El alcalde de Palestina - Huila, en uso de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias expidió el Decreto No. 026 del 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la calamidad pública en el municipio de palestina”*, cuyo texto es el siguiente:

---

<sup>1</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.



## DECRETO No. 026

(20 de marzo de 2020)

### "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE PALESTINA"

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE PALESTINA DEPARTAMENTO DEL HUILA en uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, en especial las conferidas por los artículos 82, 314 y 315 de la Constitución Política, ley 136 de 1994, el literal A del numeral 4, del artículo 2, 13 de la Ley 1150 de 2007, los artículos 57 a 89 de la Ley 1523 de 2012, resolución 385 de 2020, emitida por el Ministerio de Salud y protección Social y,

#### CONSIDERANDO:

Que el inciso 2, artículo 2° de la Constitución Política preceptúa que "*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes, creencias y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes Sociales del Estado y de los particulares*".

Que la Ley 1523 de 2012, establece que la gestión del riesgo de desastres es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito expícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

Que el Ministerio de Salud y protección social expidió la resolución 385 del 12 de marzo de 2020 "por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus."

Que la Presidencia de la República a través del decreto 417 de 2020, declaró un Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Que los alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en el respectivo municipio. En consecuencia, el alcalde como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la

implementación de los procesos de gestión del riesgo en el municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Que la Ley 1523 de 2012, autoriza la declaratoria de Calamidad Pública y reglamenta su procedimiento, así como del Plan Específico de Recuperación y el retorno a la normalidad, al tenor de lo normado en los artículos 57 a 64 Ibídem, dejando claro que la declaratoria deberá realizarse mediante decreto del Alcalde Municipal, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo. Que el Artículo 59 de la Ley 1523 de 2012, definió los criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública, así:

"La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:

1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.
2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.
3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.
4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.
5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.
6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.
7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico."

Que el "Plan de Acción Específico para la Recuperación", contenido en la Ley 1523 de 2012, preceptúa que, declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del



Riesgo de Desastres, las alcaldías en lo territorial, elaborarán los planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.

Cuando se trate de situación de calamidad pública municipal, el plan de acción específico será elaborado y coordinado en su ejecución, por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la declaratoria o en los actos que la modifiquen.

Que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, por unanimidad resolvió en sesión (sesión permanente virtual) del 20 de marzo de 2020, dar concepto favorable a la declaratoria de CALAMIDAD PÚBLICA en el Municipio de Palestina, ante la pandemia de Coronavirus COVID-19. Así mismo, se decidió como medida preventiva, elevar el nivel de Alerta a Naranja, conforme se colige del contenido del Acta N.04 de 2020.

En virtud de lo expuesto, se

### DECRETA

**ARTICULO PRIMERO: DECLARAR** la Calamidad Pública en el Municipio de Palestina hasta el 18 de septiembre de 2020, con el objetivo de atender la situación por la pandemia de coronavirus COVID-19 y como una medida preventiva para dar respuesta a la contención de la enfermedad en la región.

**PARAGRAFO:** El presente decreto se podrá modificar prorrogar o modificar siempre que sea necesario para establecer medidas que sean más eficaces para la atención de respuesta, rehabilitación y nuevos hechos que se presenten con posterioridad a su promulgación, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Palestina.

**ARTICULO SEGUNDO: ORDENASE**, elaborar el "Plan de Acción Específico para la Recuperación", de que trata la ley 1523 de 2012, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria de calamidad pública y sus modificaciones, según el artículo 61 de la precitada Ley.

**ARTICULO TERCERO:** El seguimiento al "Plan de Acción Específico para la Recuperación" estará a cargo de la Oficina de Planeación y Desarrollo Económico del Municipio de Palestina y se enviarán informes de seguimiento y evaluación a la Oficina Departamental de Gestión del Riesgo y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo.

**ARTICULO CUARTO:** Los contratos celebrados en virtud de esta declaratoria de Calamidad Pública, se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.

**ARTICULO QUINTO:** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Dado en Palestina Huila, a los 20 días del mes de marzo de 2020.

## 2. TRÁMITE PROCESAL

- El 2 de abril de 2020 el alcalde de Palestina – Huila remitió por correo electrónico copia del Decreto 026 del 20 de marzo de 2020 para efectos del **control inmediato de legalidad**.
- Mediante auto del 20 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del asunto, se ordenó la fijación en lista por el término de 10 días para que los ciudadanos impugnaran o defendieran la legalidad del acto; 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.

### **3. INTERVINIENTES PROCESALES.**

Dentro de los términos concedidos el municipio de Palestina (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 acto examinado debe declararse nulo parcialmente en la expresión contenida en su artículo primero “hasta el 18 de septiembre de 2020”, por desconocimiento del artículo 1º del Decreto Legislativo 417 de 2020 y párrafo del artículo 64 de la Ley 1523 de 2012. El resto del Decreto se debe declarar ajustado a la ley.

Afirma que el acto se fundamenta en el Decreto Legislativo 417 de 2020 y en facultades ordinarias derivadas de la Ley 1523 de 2012, pero como se refiere a la declaratoria de la calamidad pública y esta tiene relación con el Estado de Emergencia declarado, hace que el mismo se haya proferido “en desarrollo” del referido Decreto legislativo, satisfaciendo así la exigencia del artículo 136 del CPACA, que exige que el acto a controlar sea además general y de naturaleza administrativa.

Sostiene, que las declaratorias de calamidad pública pueden ser declaradas por el alcalde municipal, según lo prevé la Ley 1523 de 2012, requisitos que tal como lo expresa la entidad en la norma acusada, se cumplen en atención a la gravedad de las circunstancias que condujeron a la Declaratoria del Estado de Emergencia a través del Decreto Legislativo 417 de 2020.

Encuentra que el estado de calamidad no puede estar sometido a un plazo como lo efectuó el Municipio de Palestina en la norma estudiada, por cuanto el plazo de seis meses, normativamente se consagra para otra manifestación diferente que es el “retorno a la normalidad”, y la Ley no establece que la calamidad se pueda decretar por un lapso determinado, pues su superación no puede conocerse al momento en que ella se declara.

Así las cosas, debe anularse la expresión contenida en su artículo primero “hasta el 18 de septiembre de 2020”, por desconocimiento al artículo 1 del Decreto Legislativo 417 de 2020 y parágrafo del artículo 64 de la Ley 1523 de 2012.

## 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 026 del 20 de marzo de 2020, “*Por medio del cual se declara la calamidad pública en el municipio de palestina*”.

### 2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala Plena de la Corporación determinar *¿si procede ejercer control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 026 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Palestina – Huila, mediante el cual declara la calamidad pública en dicho municipio, 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.

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 excepción<sup>2</sup>” (Resaltado de la Sala).*

Igualmente, en reciente decisión explicó:

*“1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>3</sup> 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*

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”

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

*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.”<sup>5</sup>*

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.

---

<sup>4</sup> 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.

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

#### **4. 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.

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.**

Examinar si el Decreto No. 026 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Palestina – Huila, procede ejercer control inmediato de legalidad, para lo cual es necesario abordar los aspectos formales y materiales del mismo. sin embargo, como en este caso no se superan los requisitos formales, la Sala se abstendrá de realizar control sobre los aspectos materiales del acto.

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.

### **5.1 Que se trate de un acto de contenido general.**

De la lectura del Decreto No. 26 del 20 de marzo de 2020 “*Por el cual se declara la calamidad pública en el municipio de Palestina*”, se desprende que además de declarar tal situación de calamidad sanitaria para todo el municipio, imparte instrucciones a efectos de atender la situación de salubridad originada por la pandemia del coronavirus Covid-19, y a su vez, ordenó elaborar un Plan de Acción Específico para la Recuperación” de conformidad con lo establecido en la Ley 1523 de 2012 a cargo de la Oficina de Planeación y Desarrollo de ese municipio y señaló que los contratos celebrados en virtud de la declaratoria de calamidad pública se someterán al control fiscal dispuesto en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículo 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

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 Palestina (H) y por lo tanto, es claro que se cumple el requisito indicado.

### **5.2 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 Palestina (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.

### **5.3 Que se dicten en desarrollo de los Decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.**

El Decreto municipal No. 026 del 20 de marzo de 2020, fue expedido por el alcalde de Palestina – Huila en ejercicio de las atribuciones propias ordinarias que le confiere directamente la Constitución Política y la Ley, esto es, en lo previsto en los artículos 2, 82, 314 y 315 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994, el literal a) del numeral 4° del artículo 2, 13 de la Ley 1150 de 2007, los artículos 57 a 89 de la Ley 1523 de 2012 y la Resolución 385 de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Igualmente, en los considerandos se refiere al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 por el cual el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

En dicho acto administrativo, el alcalde ordena lo siguiente:

*“PRIMERO: DECLARAR la Calamidad Pública en el Municipio de Palestina hasta el 18 de septiembre de 2020, con el objetivo de atender la situación por la pandemia de coronavirus COVID-19 y como una medida preventiva para dar respuesta a la contención de la enfermedad en la región.*

*PARÁGRAFO: El presente Decreto se podrá modificar prorrogar o modificar siempre que sea necesario para establecer medidas que sean más eficaces para la atención de respuesta, rehabilitación y nuevos hechos que se presentan con posterioridad a su promulgación, previo concepto favorable del Consejo Municipal de gestión del Riesgo de desastres del Municipio de Palestina.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENASE elaborar el “Plan de Acción Específico para la Recuperación”, de que trata la Ley 1523 de 2012, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria de calamidad pública y sus modificaciones, según el artículo 61 de la precitada Ley.*

*ARTÍCULO TERCERO: El seguimiento al “Plan de Acción Específico para la Recuperación” estará a cargo de la Oficina de Planeación y Desarrollo Económico del Municipio de Palestina y se enviarán informes de seguimiento y evaluación a la oficina Departamental de Gestión del Riesgo y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo.*

*ARTÍCULO CUARTO: Los contratos celebrados en virtud de esta declaratoria de Calamidad Pública, se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contempladas en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifique.”*

De acuerdo a lo anterior, la Sala concluye que NO se cumple el requisito de procedibilidad formal para ejercer control inmediato de legalidad sobre las medidas administrativas adoptadas en dicho acto, pues ninguna tiene relación específica o conexidad o desarrollan los decretos

legislativos expedidos con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Ecológica.

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

En efecto, se tiene que tal acto fue expedido por el alcalde del municipio de Palestina- Huila, en ejercicio de funciones propias ordinarias, pues con el mismo declaró la calamidad pública en el municipio de Palestina, como consecuencia de la pandemia del coronavirus Covid-19, indicando que celebraría únicamente contratos de obras, bienes y servicios *necesarios* para contener, atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia, autorizando celebrar contratos que se suscriban con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta con el debido control fiscal.

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

En cuanto a la *declaratoria de situación de calamidad pública*, se tiene que se encuentra prevista en el Capítulo VI de 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*”, en los artículos 57 y siguientes, a cargo de los gobernadores o alcaldes, previo concepto favorable del Consejo de Gestión de Riesgo, así:

*“Artículo 57. Declaratoria de situación de calamidad pública. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de la situación de calamidad pública se producirán y aplicarán,*

*en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.”*

Como ya se indicó, el alcalde de Palestina – Huila sustentó la declaratoria de calamidad pública y las medidas adoptadas en las facultades constitucionales, legales y reglamentarias, específicamente en los artículos 2º, 89 y 315 de la Constitución Política de Colombia, Ley 136 de 1994, Ley 1150 de 2011 y Ley 1523 de 2012 y por ello, estima la Sala que el acto objeto de control no desarrolla estrictamente el Decreto 417 de 2020 u otro acto de ese carácter excepcional y extraordinario.

Se advierte entonces que el tema central o función administrativa desarrollada por el señor alcalde de Palestina es la declaratoria de la calamidad pública, prevista y reglamentada en la Ley 1523 de 2012, mediante la cual se desarrolló la *Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*, y en la que se contempla el riesgo de desastres como los daños o pérdidas potenciales que se puedan presentar debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un periodo de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad.

Dada la notoriedad de los efectos calamitosos de la pandemia que afronta el país, el Consejo Municipal de Gestión de Riesgos de Desastres del municipio de Palestina, por unanimidad, en sesión del 20 de marzo de 2020, dio concepto favorable a la declaratoria de calamidad pública en dicha municipalidad, ante la pandemia de coronavirus COVID-19, lo cual le permitió al alcalde municipal de Palestina (H) dar aplicación a lo establecido en los artículos 56 a 59 de la Ley 1523 de 2012, esto es, a declarar la **calamidad pública** en el territorio de su jurisdicción, facultad ordinaria otorgada por dicha normatividad y como la primera autoridad administrativa del Municipio.

En resumen, el Decreto 026 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Palestina - 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 026 del 20 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Palestina -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 Palestina – Huila y al Ministerio Público, a las cuentas de correo institucional destinadas para tal efecto por cada entidad.

**TERCERO: ORDENAR** publicar esta decisión durante diez (10) días 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 aclaración de voto)**

**JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO**  
**Magistrado**

**República de Colombia**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA  
SALA PLENA**

***Magistrada: Beatriz Teresa Galvis Bustos***

**ACLARACIÓN DE VOTO**

Neiva, once (11) de junio de dos mil veinte (2020).

Expediente : **41001-23-33-000-2020-00209-00**

Ente territorial: **Municipio de Palestina**

Acto : **Decreto No. 26 de 2020**

Magistrado Ponente: Doctor **José Miller Lugo Barrero**

---

Con mi acostumbrado respeto, me permito aclarar el voto en relación con la decisión de fecha 11 de junio de 2020, por medio de la cual se resolvió no abordar el estudio de legalidad sobre el Decreto No. 26 de 2020 expedido por el Municipio de Palestina, al considerarse que las medidas allí adoptadas no desarrollan el estado de excepción, pues las mismas tiene fundamento en las normas ordinarias.

Si bien comparto la decisión mayoritaria en el sentido que en esta clase de medidas de la administración que son del resorte de sus funciones ordinarias, y que no desarrollan el estado de emergencia no son objeto de control inmediato de legalidad en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, debo precisar que en mi concepto, la determinación de no efectuar el análisis del presente medio de control, bien pudo dilucidarse y adoptarse desde el momento en el que en el auto inicial se calificó el trámite a seguir.

Lo anterior, teniendo en cuenta que como lo precisó el Consejo de Estado las reglas procesales debe permitir la realización, en la mayor medida posible, del derecho de acceso a la administración de justicia, en sentido material<sup>1</sup>, es decir que si se cuenta con la herramienta judicial que permita establecer anticipadamente la improcedencia de un respectivo medio de control, se deberá proceder con la misma, con el fin de no

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 05001233100020030173901 (16342013), Mar. 11/16

llegar hasta la sentencia que ponga fin al proceso, sin que la misma desarrolle el problema jurídico.

Además, la resolución de no efectuar el análisis de la medida de carácter general en la sentencia, se torna en términos generales en una decisión inhibitoria, la cual debe ser evitada por el Juez atendiendo a los principios de acceso a la administración de justicia y celeridad en las actuaciones.

En ese orden, considero que, la decisión de no abordar el estudio de legalidad, debió realizarse al inicio de la actuación.

En estos términos, la suscrita Magistrada deja sentado la aclaración del voto respecto de la decisión adoptada por la Sala mayoritaria.

Respetuosamente,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'B' followed by several horizontal strokes and a vertical line extending downwards.

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**

Magistrada