

	<b>TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA</b>
	<b>SALA PLENA</b>
<b>Neiva</b>	<b>Dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)</b>

Clase de proceso	Control inmediato de legalidad	
Acto Administrativo	Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de El Pital.	
Radicación	41 001 23 33 000 2020 00268 00	
Asunto	Sentencia	Número: S-091
Aprobado En Sala Plena	Acta N° 16	

## 1. OBJETO

Procede la Sala Plena de la Corporación a ejercer el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 027 del 20 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE EL PITAL HUILA CON OCASION DEL DECRETO 0096 DE 2020 Y LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA*” expedido por el alcalde del municipio de El Pital, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>.

## 2. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL.

El 20 de marzo de 2020 el alcalde del municipio de El Pital, “En Uso De Las Atribuciones Conferidas Por La Constitución Nacional En Sus Artículo 1, 2 Y 315, Además De Las Otorgadas En Ley 1801 de 2016, Y De Conformidad Con Lo Establecido En Los Decretos 418 De 2020 Emanado Por El Ministerio Del Interior, Decreto 0096 De 2020 Emanado Por La Gobernación Del Huila Y Demás Normas Concordantes Y Complementarias” expidió el Decreto No. 027 *POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE EL PITAL HUILA CON OCASION DEL DECRETO 0096 DE 2020 Y LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA*”, en el que se decretó:

**“ARTÍCULO PRIMERO: RESTRINGIR,** *La movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos en la zona urbana y rural del Municipio de El Pital, en el sentido de limitar la libre circulación de vehículos y personas entre el día viernes 20 de marzo de 2020 a las 20:00 horas (8 de la noche), y hasta el martes 24 de marzo de 2020 a las 05:00 horas (5 de la mañana), exceptuando las personas y vehículos indispensables empleados exclusivamente para la realización de las siguientes actividades:*

1. *Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, para su adquisición podrán desplazarse una sola persona por núcleo familiar.*

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



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de El Pital

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00268 00

2. Prestar los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud.
3. Cuidado institucional o domiciliario de mayores, menores, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables y animales.
4. Orden público, seguridad general y atención sanitaria.
5. Atender asuntos de fuerza mayor o extrema necesidad circunstancias que deberán ser acreditadas en caso de que la autoridad así lo requiera.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo primero solo se permitirá la circulación de personas y vehículos que se desempeñen o sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores:

1. Atención y emergencias médicas y los que estén destinados a atención domiciliaria de pacientes siempre que cuenten con la respectiva identificación.
2. Abastecimiento y distribución de combustible.
3. Servicios de ambulancias, sanitario, atención pre hospitalaria, distribución de medicamentos a domicilio, farmacias y emergencias veterinarias.
4. Abastecimiento y distribución de elementos de primera necesidad productos de aseo, alimentos preparados, suministros médicos y agua potable.
5. Personas dedicadas a las entregas a domicilio de productos de primera necesidad, alimentos preparados y productos farmacéuticos, por medio de motocicletas y bicicletas quienes deben estar identificados.
6. Las personas indispensables para el mantenimiento y emergencias de servicios públicos domiciliarios, debidamente identificados.
7. La prestación de servicios funerarios, exclusivamente durante el tiempo de la prestación del servicio.
8. La prestación de servicios bancarios y financieros.
9. El transporte de animales vivos y productos perecederos.
10. Fuerza pública, organismos de seguridad del estado, ministerio público, defensa civil, cruz roja, defensoría del pueblo, cuerpo de bomberos, fiscalía general de la nación, rama judicial y organismos de socorro.
11. Servidores públicos y contratistas que se requieran para el cumplimiento de la calamidad pública.
12. Las personas que sean indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, internet y emisoras.
- 13 Una persona por núcleo familiar podrá sacar cuando sea necesario, en su entorno más inmediato, a sus mascotas o animales de compañía por un lapso no superior a 20 minutos.

**PARÁGRAFO 1:** las personas y vehículos mencionados, deberán contar con su respectiva identificación del servicio que prestan.

**PARÁGRAFO 2:** los vehículos de servicio público intermunicipal, no prestarán servicio durante el tiempo que dura la restricción.

**ARTÍCULO TERCERO:** los niños y niñas que se encuentren sin la compañía de sus padres o las personas en que recaiga su custodia, durante el tiempo que trata el artículo 1 del presente decreto, serán conducidos por las autoridades a los centros del bienestar familiar para la verificación de derechos. De igual forma, los adolescentes que se encuentren sin la compañía de sus padres o personas en que recaiga su custodia, durante el tiempo que trata el artículo 1 del presente decreto serán conducidos a la comisaría de familia respectiva para que procedan con la verificación de derechos y el proceso sancionatorio a que haya lugar, conforme lo dispuesto en el artículo 190 del código de la infancia y la adolescencia modificado por el artículo 91 de la ley 1453 de 2011.

**ARTÍCULO CUARTO: PROHIBIR** el consumo de bebidas alcohólicas dentro o fuera de los establecimientos de comercio tanto en la zona urbana como rural del municipio desde

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 3 de 18
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 027 del 20 de marzo de 2020	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00268 00	

las 20:00 horas (8 de la noche) del día 20 de marzo de 2020, y hasta el martes 24 de marzo de 2020 a las 05:00 horas (5 de la mañana).

**ARTÍCULO QUINTO:** los establecimientos públicos de venta de abarrotes, carne, verduras y productos de primera necesidad, funcionaran los días 21, 22 y 23 de marzo de 2020, desde las 8:00 a.m. (8 de la mañana) y hasta las 4:00 p.m. (4 de la tarde), dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1 y 2 del presente decreto.

La galería municipal funcionara en atención al público los días sábado 21 de marzo, de 6:00 a.m. (6 de la mañana) y hasta las 3:00pm (3 de la tarde); el día 22 de marzo de 2020 desde las 6:00am (6 de la mañana) y hasta las 12:00pm (12 de la tarde o del medio día), con restricciones para el ingreso, en atención a lo dispuesto en el artículo 1 y 2 del presente decreto, además se prohíbe la venta de comidas preparadas dentro de la galería municipal para evitar el estacionamiento de personas dentro de la misma.

**PARÁGRAFO 1:** las droguerías podrán funcionar en el horario normal de atención al público.

**PARÁGRAFO 2:** los establecimientos que no estén en la categoría de venta de abarrotes, carne, verduras y productos de primera necesidad, no podrán abrir al público ni funcionar, con excepción de las disposiciones contenidas en el artículo segundo del presente decreto.

**PARÁGRAFO 3:** se prohíbe las ventas ambulantes, estacionarias o de comercio informal de cualquier tipo durante los días del 21 al 23 de marzo de 2020.

**ARTÍCULO SEXTO:** todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en todo el municipio de El Pital. El incumplimiento acarreará las sanciones previstas en los artículos 222 y 223 de la ley 1801 de 2016 (amonestación o multa) sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de violación de medidas sanitarias contemplado en el artículo 368 dela (sic) ley 599 de 2000.

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

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** el presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.”

En la parte considerativa del mencionado decreto se establecieron como fundamento de estas medidas los artículos de la Constitución Política: 2° la protección que las autoridades deben brindar a las personas que residan en Colombia y 209 que alude a la función administrativa y la administración pública.

Así mismo, la Ley 9° de 1979 Título VII el Estado como regulador en materia de salud; el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 establece las competencias extraordinarias de policía de los alcaldes en ante situaciones de emergencia y calamidad en el ámbito de su jurisdicción.

Igualmente el Decreto 418 de 2020 estableció las disposiciones para el manejo del orden público de los entes territoriales conforme las directrices dadas por el Presidente de la República; el Decreto 096 del 19 de marzo del 2020 que adoptó las medidas transitorias para garantizar el orden público en el departamento del Huila.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de El Pital

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00268 00

### 3. DEL TRÁMITE PROCESAL.

Por auto del 17 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 027 del 20 de marzo de 2020; se ordenó la fijación en lista por el término de 10 días para que los ciudadanos impugnaran o defendieran la legalidad del mismo; ordenó comunicar al alcalde del municipio de El Pital y al Personero municipal para que se pronunciaran respecto a la legalidad del mencionado decreto, solicitó los antecedentes administrativos del acto, y corrió traslado al señor representante del Ministerio Público para que rindiera concepto.

### 4. INTERVENCIONES.

#### 4.1. Intervención del alcalde del municipio de El Pital.

Guardó silencio.

#### 4.2. Intervención de la comunidad y del Personero del municipio de El Pital.

Venció en silencio el traslado a la comunidad, según constancia secretarial del 6 de mayo de 2020.

**El Personero municipal de El Pital**, mediante Oficio No. 112-20 del 25 de abril de 2020, expuso que conforme el artículo 315 del Constitución Política, los alcaldes deben conservar el orden público en el municipio conforme la ley y las instrucciones dadas por el presidente de la República. De la misma forma el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 se establece que ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente la población y en aras de mitigar o prevenir el riesgo de los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus consecuencias, las autoridades en sus respectivos territorios podrán ordenar las medidas necesarias para proteger y auxiliar a las personas y evitar grande perjuicios.

En atención a la declaratoria de la OMS el 11 de marzo de 2020, que declaró como pandemia el coronavirus Covid-19 y que posteriormente el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución 385 de marzo 12 de 2020 que declaró la emergencia sanitaria por la pandemia referida, adoptando las medidas necesarias para prevenir y controlar la propagación del mencionado virus y mitigar sus efectos.



En razón a lo anterior, y analizadas las consideraciones del decreto objeto del presente asunto, se colige que éste se encuentra ajustado a las normas vigentes, buscando prevenir los efectos que pueda causar el Covid-19, con base en las directrices departamentales y nacionales, considerando así que se justifica la legalidad del Decreto 027 de 2020.

## 5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El agente del Ministerio Público conceptúa que el Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 no es susceptible de control de legalidad teniendo en cuenta que es expedido por el alcalde municipal en uso de facultades ordinarias del alcalde sin hacer referencia en los considerandos, ni utilizar ninguna facultad o norma derivada del estado de excepción, concluyendo que no se profirió con ocasión, ni en desarrollo del mismo, lo que conlleva a no ser susceptible del presente medio de control. Además, considera que, ante la imposibilidad de adecuación de su trámite, el Tribunal debe inhibirse de un pronunciamiento de fondo, toda vez que la naturaleza del acto administrativo bajo estudio constituye un presupuesto procesal para este medio de control, lo que conduce a que su falta impida un pronunciamiento de fondo.

## 6. CONSIDERACIONES.

### 6.1. Competencia de esta Corporación.

1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 136, numeral 14 del artículo 151, y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>2</sup>, el Tribunal es competente para conocer en única instancia del control de legalidad del Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio de El Pital, jurisdicción del Departamento del Huila.

### 6.2. Problema Jurídico.

2. Corresponde determinar si el Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de El Pital se ajusta al ordenamiento jurídico que regula el estado de excepción y la urgencia manifiesta.

3. Previo a lo anterior debe analizarse si se cumplen los requisitos de procedibilidad para efectuar el control inmediato de legalidad.

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 6 de 18
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de El Pital	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00268 00	

### 6.3. Características del control inmediato de legalidad.

4. La ley 137 de 1994 reglamenta los estados de excepción en Colombia y su objeto es “regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción. Estas facultades sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

La Ley también tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.”

5. En virtud de lo anterior, la mencionada ley enuncia los derechos intangibles dentro de los estados de excepción, la prohibición de suspender algunos derechos y la regulación en caso que sea necesario limitar algún derecho no intangible en tanto que señala expresamente que los estados de excepción son un régimen de legalidad y por tanto la limitación a tales derechos debe estar motivada "de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias.” (Artículo 8).

6. Aunado a lo anterior en su artículo 9 establece que las facultades que se otorgan en virtud de esta ley se pueden ejercer “únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.”. En tal sentido desarrolla estos principios en los siguientes términos:

“**Artículo 10.** Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

**Artículo 11.** Necesidad. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

**Artículo 12.** Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

**Artículo 13.** Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.”

7. Además consagra que “Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna” (artículo 14), y que en los estados de excepción está prohibido:

“a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales;

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 7 de 18
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 027 del 20 de marzo de 2020	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00268 00	

- b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;
- c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.” (Artículo 15).

8. Con la finalidad de controlar las medidas que se adopten en los estados de excepción, el artículo 20 de la mencionada ley establece 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 durante los Estados de Excepción; control inmediato de legalidad que se encuentra regulado en el artículo 136 del CPACA.

9. Como lo ha indicado el Consejo de Estado en su jurisprudencia, “el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en Ley Estatutaria 137 de 1994<sup>3</sup> y en la Ley 1437 de 2011,<sup>4</sup> para examinar “las medidas de carácter general que sean dictadas” por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

*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), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que establecen la situación de Excepción, y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla.*

*Esta Corporación<sup>5</sup> ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:*

1. *Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>6</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>3</sup> Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

<sup>4</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>5</sup> Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>6</sup> “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de El Pital

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00268 00

*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>7</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>8</sup>*

10. En igual sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>9</sup> ha señalado que una vez definida la procedencia o procedibilidad del control inmediato de legalidad, en este caso del Decreto 027 del 20 de marzo de 2020, lo cual se analizó en líneas anteriores; se pasa a realizar el estudio de los aspectos formales y materiales; en efecto, ha indicado:

<sup>7</sup> Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alíer 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>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. 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. Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020 expedida por el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura.

<sup>9</sup> Ibídem



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 9 de 18
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decreto 027 del 20 de marzo de 2020	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00268 00	

Aspectos formales

- Competencia: es la facultad o el poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinada función<sup>10</sup>,
- Requisitos de forma del acto administrativo: en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad del acto administrativo sujeto a control de legalidad.

Aspectos materiales

- Conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el Estado de Excepción: se busca establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo.  
Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.
- Proporcionalidad de las disposiciones contenidas en el acto administrativo que motiva el control de legalidad.

## 6.4. Requisitos de procedibilidad.

11. El Consejo de Estado<sup>11</sup> estableció los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad, indicando que:

*“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:*

1. *Que se trate de un acto de contenido general.*
2. *Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
3. *Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”*

### 6.4.1. Que se trate de un acto de contenido general

12. Efectivamente el Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 **es un acto administrativo general** por cuanto no está relacionado con situaciones jurídicas individuales y subjetivas, sino que por el contrario a través de él se restringe la movilidad de los habitantes del municipio de El Pital, limitación la circulación de vehículos y personas desde el 20 hasta el 24 de marzo de 2020, señalando las horas del mismo, con sus respectivas excepciones, además de hacer énfasis en las consecuencias de la circulación de menores de edad y adolescentes, prohibición del consumo de bebidas alcohólicas dentro y fuera de los establecimiento comercio rurales o urbanos, se establecen los horarios

<sup>10</sup> Rodríguez Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, Temis, Bogotá, 2013, pág. 322

<sup>11</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Del 31 de mayo de 2011.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 10 de 18
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de El Pital	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00268 00	

de atención de los establecimientos públicos permitidos para la venta de productos de primera necesidad, así como de las droguerías, entre otros.

#### **6.4.2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa.**

13. En relación con este requisito, se advierte que este decreto fue proferido por una autoridad territorial, esto es el alcalde del municipio de El Pital, en ejercicio de sus funciones administrativas como alcalde del municipio, como se deriva de sus competencias constitucionales y legales que el mismo acto alude, como las consagradas en los artículos 1, 2 y 315 de la Constitución Política, Ley 1801 de 2016, Decreto 418 de 2020 y Decreto departamental 0096 de 2020.

#### **6.4.3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.**

14. Al respecto la Sala considera necesario analizar el estado de excepción en que se expide el decreto municipal objeto de estudio.

15. Con ocasión de la declaración como pandemia del brote del Covid – 19 por parte de la organización mundial de la salud el 11 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus) dentro de las cuales se encontraba el teletrabajo.

16. Posteriormente por medio del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días” con el fin de adoptar las medidas necesarias para mitigar la propagación del Covid-19 y conjurar la crisis sanitaria, y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, atendiendo, entre otras, a la siguiente motivación:

*“Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el **distanciamiento social y aislamiento**, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.”*

17. En su artículo tercero del mencionado decreto dispuso que: “El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 11 de 18
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 027 del 20 de marzo de 2020	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00268 00	

necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.”.

18. Se expidió el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”, en cuyo artículo 1° estableció que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Covid-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 está en cabeza del presidente de la República. En su artículo 2° señaló que las instrucciones, actos y órdenes del presidente de la República en materia de orden público, en el marco de esta emergencia sanitaria, **“se aplicarán de manera inmediata y preferente”** sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes, incluso señaló que las medidas que expidan las autoridades territoriales debe ser coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República; y específicamente en su artículo 4° dispuso que **“Los Gobernados y Alcaldes Distritales y Municipales que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto, serán sujetos a las sanciones a que haya lugar.”**

19. Con el fin de determinar si se cumple con el presupuesto de conexidad, esto es si el acto objeto de control desarrolla los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción declarado, la Sala debe revisar los considerandos del Decreto 027 del 20 de marzo de 2020, en donde se establecieron como fundamento:

- Los artículos de la Constitución Política: 2° la protección que las autoridades deben brindar a las personas que residan en Colombia y 209 que alude a la función administrativa y la administración pública.
- La Ley 9° de 1979 Título VII el Estado como regulador en materia de salud.
- El artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 establece las competencias extraordinarias de policía de los alcaldes en ante situaciones de emergencia y calamidad en el ámbito de su jurisdicción.
- El Decreto 418 de 2020 estableció las disposiciones para el manejo del orden público de los entes territoriales conforme las directrices dadas por el Presidente de la República.
- El Decreto 096 del 19 de marzo del 2020 que adoptó las medidas transitorias para garantizar el orden público en el departamento del Huila.

20. De la misma manera en las atribuciones constitucionales y legales que se citan como fundamento para la expedición del mencionado decreto, se enlistan los artículos 1, 2 y 315 de la Constitución Política,



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 12 de 18
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de El Pital	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00268 00	

Ley 1801 de 2016, Decreto 418 de 2020 y Decreto departamental 0096 de 2020.

21. El mencionado decreto municipal no citó dentro de sus consideraciones los Decretos legislativos expedidos dentro del estado de excepción, sino que por el contrario se fundamentó en el Decreto 418 de 2020 que no es un Decreto Legislativo sino que es un Decreto expedido en uso de facultades ordinarias del Presidente de la República. De la misma forma, la autoridad municipal se cimentó en normas ordinarias que le otorgan la facultad para preservar el orden público y no se rigió por los Decretos legislativos emitidos con ocasión de la pandemia por el Covid-19.

22. Así las cosas, el alcalde municipal no profirió el Decreto 027 de 2020 con ocasión, ni en desarrollo del estado de excepción, razón por la cual no es susceptible del presente medio de control.

23. Lo anterior de ninguna manera excluye el control judicial de estos actos administrativos, pero a través de otros medios de control.

24. Así las cosas y al no cumplirse en su integridad los requisitos de procedibilidad, la Sala no realizará el control inmediato de legalidad del Decreto municipal 027 del 20 de marzo de 2020.

## 7. DECISIÓN

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 REALIZAR** el control inmediato de legalidad del Decreto No. 027 del 20 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE EL PITAL HUILA CON OCASION DEL DECRETO 0096 DE 2020 Y LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA”*, expedido por el alcalde del municipio de El Pital -Huila, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia, sin perjuicio de los demás medios de control que se puedan promover ante la Jurisdicción contencioso administrativa.

**SEGUNDO:** Por Secretaría notificar la presente providencia al alcalde del municipio de El Pital y al Personero Municipal, a las cuentas de correo institucionales destinadas para tal efecto por cada entidad, así



como a toda la comunidad por el medio electrónico establecido para tal finalidad.

**TERCERO.** En firme la presente decisión, archívese el expediente, previas las anotaciones en el software de gestión.

**NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE. -**

**Los Magistrados:**

**ENRIQUE DUSSÁN CABRERA**  
Salva Voto

**RAMIRO APONTE PINO**

**BEATRÍZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
Aclara Voto

**JORGE ALIRIO CORTES SOTO**

**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de El Pital

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00268 00

**GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA**



# SALVAMENTO DE VOTO

**ENRIQUE DUSSÁN CABRERA**  
**Magistrado**

Ocho (8) de junio de dos mil veinte (2020)

## **1. Competencia del Tribunal para conocer el acto administrativo mediante el ejercicio del control inmediato de legalidad.**

1. Con el acostumbrado respeto por la decisión mayoritaria de la Sala Plena, me permito señalar mi disenso con la decisión tomada, en cuanto no se realizó el control inmediato de legalidad por considerar que no se cumplía el requisito de procedibilidad consistente en desarrollar los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

2. Considero que el análisis del tercer requisito de procedibilidad consistente en que el acto administrativo objeto de control tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, debe analizarse desde una perspectiva material y no exegética y formal.

3. En estados de excepción, los actos administrativos expedidos en desarrollo de decretos legislativos, tienen un control de legalidad que permite determinar si se ajustan o no al ordenamiento jurídico superior, de tal suerte que la finalidad del control inmediato de legalidad consiste en que tal análisis se realice mediante un procedimiento breve y en un tiempo razonable, para evitar abusos por parte de las autoridades administrativas, y de ser así, el control judicial actúa para evitar que surtan efectos jurídicos.

4. Para realizar el estudio de este requisito de procedibilidad consideramos que debe tenerse presente, que durante los estados de excepción coexisten en las autoridades una función administrativa ordinaria que proviene del ordenamiento jurídico ordinario, y una función administrativa especial que emana de la excepcionalidad declarada. En el anterior contexto, todas las decisiones administrativas de los entes territoriales examinadas por ésta Corporación, que se expidan sin relación alguna con el estado de excepción, son propias de esa función ordinaria cuya competencia conservan las autoridades incluso en estas situaciones de anormalidad (salvo que los decretos leyes las modifiquen o suspendan).



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de El Pital

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00268 00

5. Pero si tales decisiones se relacionan con la causa que generó la declaratoria del estado de excepción y tienen como finalidad “*conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos*”, - que es la razón de ser de las medidas adoptadas en los decretos legislativos de conformidad con el artículo 10 de la Ley 137 de 1994- aun cuando expresamente no se señalen los decretos legislativos como fundamento jurídico para su expedición, estas decisiones generales son susceptibles de control inmediato de legalidad, por estar ligadas al objeto de la crisis que motivó el estado excepcional.

6. En mi criterio, no es necesario entonces que el acto general del orden territorial sobre el cual recae el control de legalidad deba necesariamente hacer alusión puntual al decreto legislativo, en tanto que puede desarrollarlo sin nombrarlo expresamente y lo puede hacer en ejercicio tanto de alguna facultad extraordinaria que le confiera el decreto legislativo, como mediante las facultades ordinarias que ostenta la autoridad en ejercicio de su función administrativa, pues del artículo 136 del CPACA se advierte que el control de legalidad se realiza sobre todos los actos generales que desarrollen los decretos legislativos, así sea con fundamento en las facultades ordinarias, pues con su expedición despliega asuntos propios del decreto legislativo, es decir que el concepto “desarrollar un decreto legislativo” está relacionado con el contenido normativo y finalidad del decreto legislativo, más que con su citación expresa.

7. Así, una atribución otorgada por una norma ordinaria cuando se ejerza en desarrollo de un decreto legislativo mediante un acto administrativo general convierte ese acto en susceptible de control de legalidad sin necesidad o independientemente de que en su contenido se nombre o aluda a uno de los decretos legislativos, pero por razón de su finalidad es objeto de control inmediato.

8. En este orden de ideas, lo que determina si un acto administrativo general cumple este presupuesto que se ha llamado de conexidad, es que las medidas allí adoptadas se relacionen con la causa y finalidad que fundamentaron la declaratoria del estado de excepción.

9. Al descender al caso concreto se advierte que, como se expuso en la sentencia, en la parte considerativa del Decreto 027 de marzo 20 de 2020 se hizo alusión como fundamentos jurídicos de las decisiones allí adoptadas, entre otras, a los artículos 2 y 209 de la Constitución Política, a la Ley 9° de 1979 Título VII; el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, al Decreto 418 de 2020 y el Decreto 096 del 19 de marzo del 2020.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 027 del 20 de marzo de 2020

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00268 00

10. Si bien dentro de sus considerandos el mencionado decreto no señala como fundamento los Decretos 417 de 2020 que declaró el estado de excepción, si mencionó el Decreto 418 de 2020, que hace referencia a las medidas transitorias en materia de orden público con el fin de prevenir y controlar la propagación del Covid-19 y mitigar sus efectos en el marco de la emergencia sanitaria por causa de este virus, su finalidad es exclusivamente atender la crisis generada por el Covid -19 y evitar su propagación, esto es atender la emergencia económica, social y ecológica generada por el Covid-19 declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 mencionado, por lo que evidentemente se cumple este criterio de conexidad.

11. Ahora, si bien el Decreto 027 de 2020 también se fundamentó en el Decreto 418 de 2020, por medio de los cuales se imparten las 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, y si bien este Decreto se expidió en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales del Presidente de la República, especialmente las conferidas por la constitución política, la Ley 136 de 1994, Ley 715 de 2001, Ley 1801 de 2016, Ley 1523 de 2012, Decreto 780 de 2016, el suscrito considera que estas facultades ordinarias citadas en el cuerpo del decreto, no desdibujan el hecho que el decreto controlado en este proceso se haya expedido en desarrollo del referido Decreto legislativo 417 de 2020, aun cuando las autoridades territoriales tengan facultades ordinarias en materia de orden público, el Decreto 027 de 2020 si bien no lo menciona, fue expedido en desarrollo del Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 con el fin de conjurar la situación excepcional que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. Lo anterior, hace susceptible al Decreto 027 de 2020 de control inmediato de legalidad.

12. Conforme a lo anterior, al confrontar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar la emergencia Económica, Social y Ecológica, con el Decreto 027 de marzo 20 de 2020, expedido por el alcalde de El Pital, no hay duda que este último tiene fundamento constitucional (artículo 315), legal (Ley 136 de 1994, Ley 1801 de 2016), y excepcional (Decretos 417, 418 de marzo de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional), y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado pues el mismo busca superar la crisis que dio lugar a la declaratoria de Estado de emergencia, por lo que existe conexidad entre las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y las tomadas por el Municipio de El Pital.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 027 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de El Pital

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00268 00

13. Evidenciando que desde una perspectiva material el Decreto municipal 027 de marzo 20 de 2020 expedido por el alcalde del municipio de El Pital desarrolló los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, es procedente realizar el control de legalidad del mencionado decreto y determinar si se ajusta a derecho, es decir, analizar los aspectos formales y materiales del mismo.

14. En consideración de lo anteriormente expuesto, dejo sustentado mi Salvamento de Voto.

Atentamente,

**ENRIQUE DUSSÁN CABRERA**  
**Magistrado**