	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA
	Magistrado ponente: Enrique Dussán Cabrera
Neiva	Dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

Clase de proceso	Control inmediato de legalidad	
Acto Administrativo	Decreto No. 0027 del 26 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa municipal de Isnos - Huila	
Radicación	41 001 23 33 000 2020 00347 00	
Asunto	Sentencia	Número: S-086
Aprobado en Sala Plena	Acta No. 16	

1. OBJETO

Procede la Sala Plena de la Corporación a ejercer el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 0027 del 26 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE ISNOS HUILA, CON OCASIÓN DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA, PRODUCIDA POR EL COVID – 19*” expedido por la alcaldesa del municipio de Isnos, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹.

2. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

El 26 de marzo de 2020 la alcaldesa del municipio de Isnos “*En uso de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, en especial, las conferidas en el Art. 82 y 315 de la Constitución Política, Art. 91 de la Ley 136 de 1994, Modificado por el Art. 29 de la ley 1551 de 2012, Art. 17, 86, 202, 204, 205, 209, y 2010 de la ley 1801 de 2016 Nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia*” expidió el decreto No. 0027 del 26 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE ISNOS HUILA, CON OCASIÓN DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA, PRODUCIDA POR EL COVID – 19*” en el que se decretó:

“ARTÍCULO PRIMERO: ADÓPTESE, en su integridad el Decreto 0104 de 2020 del 26 de marzo de 2020 de la Gobernación del Departamento del Huila.

ARTÍCULO SEGUNDO: RESTRINGIR, el tránsito de vehículos y motocicletas en el casco urbano y centros poblados del Municipio de Isnos.

PARAGRÀFO: Se exceptúan de las medidas anteriores, los vehículos que presten el servicio de domicilio, estos podrán transitar, pero deberá estar registrados y debidamente identificados, ante la Secretaria de Gobierno Municipal.

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



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo Decreto No. 0027 del 26 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Isnos - Huila

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00347 00

ARTÍCULO TERCERO: ESTABLEZCASE, el toque de queda dentro del Municipio de Isnos, restringiendo la circulación de personas en el horario establecido entre las 7:00 p.m. y las 6:00 a.m. de todos los días, mientras se encuentre en vigencia el presente decreto.

ARTÍCULO CUARTO – HORARIO DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES ABIERTOS AL PÚBLICO DEL SECTOR URBANO. Los establecimientos de comercio que por su actividad autorizada en el decreto 024 del 16 de marzo del 2020 se encuentran abiertos al público que funcionan en el sector urbano del Municipio de Isnos, funcionaran en el periodo comprendido entre las 6:00 a. m. y las 6:00 p.m. de todos los días, mientras se encuentra vigente el presente decreto.

PARÁGRAFO: PROHÍBASE el ingreso y uso de escenarios deportivos canchas de tejo, piscinas y demás sitios donde se concentre un número plural de personas.

ARTÍCULO QUINTO: CONMÍNESE, a los productores de panela de nuestro municipio a que se concerté el precio del producto, en coordinación con los funcionarios de FEDEPANELA, asistente técnico de los productores paneleros y técnico Departamental del encadenamiento productivo con el fin de que se determinen precios justos y se proteja al consumidor final.

ARTÍCULO SEXTO – ESTABLEZCASE, puntos de control en los lugares de ingreso al Municipio de Isnos, los cuales se instauran en los siguientes sitios;

1. Vereda delicias
2. Barrio las Américas.
3. Vereda Florida
4. Vereda Ídolos
5. Vereda Cañaverál.
6. Vereda El Trébol.
7. Vereda Canastos.

PARÁGRAFO: Por los puntos definidos anteriormente, no está autorizado el paso de vehículos de carga, registrados y debidamente identificados, ante la secretaria del Gobierno del Municipio de Isnos.

ARTÍCULO SÉPTIMO – SANCIONES. – El incumplimiento a los dispuesto en el presente decreto, será sancionado con las medidas correctivas previstas en el numeral 2, del artículo 35, de la ley 1801 de 2016, sin perjuicio de las sanciones de carácter penal en que se incurra con ocasión del artículo 368 de la ley 599 de 2000.


ARTÍCULO OCTAVO. - CUMPLIMIENTO. - El Comandante de la Estación de Isnos de la Policía Nacional, el Secretario de Gobierno, el inspector de policía, y las demás autoridades de policía competentes, deberán dar estricto cumplimiento a lo establecido en el presente decreto, para tal efecto se le remite copia íntegra del mismo.

ARTÍCULO NOVENO. - PUBLICACIÓN. Remítase copiad el presente decreto a quien corresponda para su publicación y al Comando del Departamento de Policía Huila, Estación de Isnos, para su conocimiento y demás fines pertinentes.

ARTÍCULO DECIMO. – VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición, hasta el día 13 de abril de 2020”

3. DEL TRÁMITE PROCESAL.

A través de auto del 22 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 0027 del 26 de marzo de

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 3 de 20
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 027 del 26 de marzo de 2020	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00347 00	

2020; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días para que los ciudadanos impugnaran o defendieran la legalidad del mismo; ordenó comunicar a la Alcaldesa del municipio de Isnos, al Personero municipal, y a la Secretaria de Gobierno del Departamento del Huila para que se pronunciaran respecto de 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 de la alcaldesa del municipio de Isnos.

Con memorial del 6 de mayo de 2020 la alcaldesa del municipio de Isnos, indica que, con base en las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y Departamental, adoptadas para contrarrestar la pandemia generada por el Covid – 19, y sus funciones ordinarias, la administración municipal tuvo como finalidad expedir el acto administrativo objeto de control con el fin de adoptar acciones y medidas adicionales a fin de ir cubriendo las necesidades de contención del virus coronavirus Covid – 19.

4.2. Intervención de la comunidad, del Personero del municipio de Pitalito, y la Secretaria de Gobierno del Departamento del Huila


Venció en silencio el traslado a la comunidad, según constancia secretarial del 8 de mayo de 2020, y tampoco se allegó intervención del personero municipal de Isnos y de la Secretaria de Gobierno del Departamento del Huila.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El agente del Ministerio Público conceptúa que el decreto 0027 del 26 de marzo de 2020 debe declararse parcialmente nulo en los artículos segundo y tercero por desconocimiento del decreto 457 de 2020.

El decreto 0027 del 26 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldesa del municipio de Isnos, señala en sus considerandos *“En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas por 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, decreto 417 de 17 de marzo de 2020, 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, Decreto presidencial 418 de 2020”*.

Considera que no obstante lo anterior, el evento que fácticamente sirve de fundamento para la declaratoria de la urgencia manifiesta y de

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 4 de 20
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo Decreto No. 0027 del 26 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Isnos - Huila	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00347 00	

la calamidad pública tienen también referencia al Estado de emergencia declarado mediante Decreto Legislativo 417 de 2020, por lo que hace que se haya proferido “en desarrollo” del referido Decreto Legislativo, satisfaciendo así la exigencia del artículo 136 del CPACA, norma que requiere que la expresión a controlar sea de naturaleza administrativa y de contenido general, y proferida en desarrollo de un estado de un decreto Legislativo; por lo que el decreto estudiado si es plausible del medio de control por cuanto se da en desarrollo del decreto Legislativo que declaró el Estado de excepción, así la competencia sea ordinaria, pero por darse en desarrollo del decreto legislativo lo hace materialmente susceptible del control inmediato de legalidad”.

Sobre el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, advierte que no existe ninguna formalidad sustancial que pueda dar lugar a la causal de nulidad de expedición irregular, y que, en lo relacionado con los requisitos de fondo, existe en el decreto respeto de las exigencias de proporcionalidad sobre las medidas expedidas durante los Estados de Excepción las cuales deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar

Respecto de la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, indica que el acto administrativo estudiado guarda conexidad con el estado de excepción decretado mediante Decreto legislativo 417 de 2020, por cuanto el mismo persigue el beneficio del interés general y la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de Estado de excepción por lo que se encuentra ajustado a derecho en lo que a este elemento respecta.

Sobre la proporcionalidad en lo referente al artículo primero considera que la disposición al adoptar las directrices dadas por el Gobernador del Departamento en el decreto 104 de 20202 no es en sí una manifestación de voluntad de la administración que genere efectos jurídicos si se tiene en cuenta que la referida norma departamental, a su vez “insta” a los municipios a tomar medidas de restricción, por lo que no será sujeto a un análisis ya que no genera, modifica o extingue situaciones jurídicas ni generales ni particulares.

Señala que, en lo relacionado con el artículo segundo, este restringe la movilidad de vehículos y motos en el casco urbano y centros poblados del municipio de Isnos, exceptuando de tal restricción vehículos que trabajen en domicilios siempre y cuando se hallen debidamente registrados, limitación que tiene fundamento en el interés superior de garantizar la vida como condición de ejercicio de los demás derechos fundamentales, por lo que la presente disposición es el desarrollo adicional de los artículos 201 y de la Ley 1801 de 2016, la cual



establece que corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento la convivencia.


Expone que no obstante lo anterior, la restricción se da en términos absolutos, desconociendo las órdenes impartidas en el decreto presidencial 457 que en su artículo 3 señala las excepciones a la movilidad de personas y vehículos, por lo que la misma se torna excesiva y no justificada.

En lo relacionado con el artículo tercero donde se establece el toque de queda entre las 7 pm y 6 am, durante la vigencia del decreto, la cual, es transitoria hasta el 13 de abril, manifiesta que esta disposición desconoce lo ordenado en el artículo primero del decreto 457 de 2020 como quiera que la medida de aislamiento preventivo obligatoria ordenada por el presidente de la República es mayor que el ámbito de restricción que se deriva de la norma en estudio. Por lo anterior, ordenar el toque de queda entre las 7 pm y las 6 am, desconoce y contraría la norma de alcance nacional que dispuso 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; por lo que considera que este decreto también debe anularse.

Señala que el artículo cuarto regula los horarios en que pueden funcionar los establecimientos abiertos al público previamente autorizados por decreto 24 del 16 de marzo de 2020 cuyo texto indica que son aquellos destinados a la satisfacción de las necesidades de primer orden relacionadas con abastecimiento compra de medicamentos, bancos y estaciones de servicio, por lo que el establecimiento de sus horarios deviene ajustado a derecho en consideración a las facultades de policía que le asisten al Alcalde municipal, razón por la cual este artículo se encuentra ajustado a derecho pues no impone restricciones injustificadas sino que atemperan la situación del municipio con el orden nacional.

Afirma que el artículo quinto deviene ajustado a derecho si considera que la medida de aislamiento preventivo presiona la demanda de los hogares para adquirir productos de primera necesidad, lo cual, en el marco de las circunstancias que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, influye en el alza de los precios de productos de primera necesidad.

Advierte que existen riesgos eventuales de conductas de acaparamiento por parte de los consumidores, y de especulación por

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 6 de 20
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo Decreto No. 0027 del 26 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Isnos - Huila	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00347 00	

parte de productores, distribuidores o comercializadores de los diferentes productos de consumo diario de las familias por lo que medidas como la estudiada se encuentran justificadas y resultan proporcionales y necesarias para conjurar la crisis y evitar efectos nocivos en la ciudadanía.

Afirma que, frente al artículo sexto, debe decirse que el mismo concreta una orden de policía que se encuentra dentro del rango competencial del alcalde y que no restringe derechos de la ciudadanía razón por la cual simplemente determina el establecimiento de puntos de control necesarios para garantizar el orden público y por tanto se encuentran ajustados a derecho.

Indica que los artículos séptimo, octavo, noveno y décimo son disposiciones que resultan ilustrativas para la ciudadanía en general y no desconoce las normas superiores por cuanto el ejercicio de las funciones en que se han tomado las medidas estudiadas son compatibles con el poder de policía administrativa que le asiste a los alcaldes municipales.


Concluye afirmando que el decreto 0027 del 26 de marzo de 2020 debe declararse parcialmente nulo en sus artículos segundo y tercero por desconocimiento del Decreto 457 de 2020 por las razones expuestas, y que el resto del decreto, deviene ajustado a derecho, en la medida en que fue tomado con respeto del marco normativo de excepción y ordinario aplicable, por funcionario competente, con cumplimiento de los requisitos de fondo y forma requeridos, las medidas son transitorias, proporcionales y tienen la exclusiva finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

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 1994², el Tribunal es competente para conocer en única instancia del control de legalidad del Decreto No. 0027 del 26 de marzo de 2020 proferido por la alcaldesa del Municipio de Isnos, jurisdicción del Departamento del Huila.

² Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 7 de 20
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 027 del 26 de marzo de 2020	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00347 00	

6.2. Problema jurídico.

2. Corresponde determinar si el decreto 0027 del 26 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE ISNOS HUILA, CON OCASIÓN DE LA EMERGENCIA ECONOMICA SOCIAL Y ECOLOGICA, PRODUCIDA POR EL COVID - 19” expedido por la alcaldesa del municipio de Isnos, se ajusta a derecho, esto es, al ordenamiento constitucional y legal.

6.3. Características del control inmediato de legalidad.

3. 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.”*

4. 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).

5. 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.”



6. 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;
- 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).

7. 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.

8. 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 1994³ y en la Ley 1437 de 2011,⁴ 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 Corporación⁵ 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 1994⁶ 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*

³ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁴ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁵ 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. Alier 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.

⁶ “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”


	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 9 de 20
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 027 del 26 de marzo de 2020	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00347 00	

Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

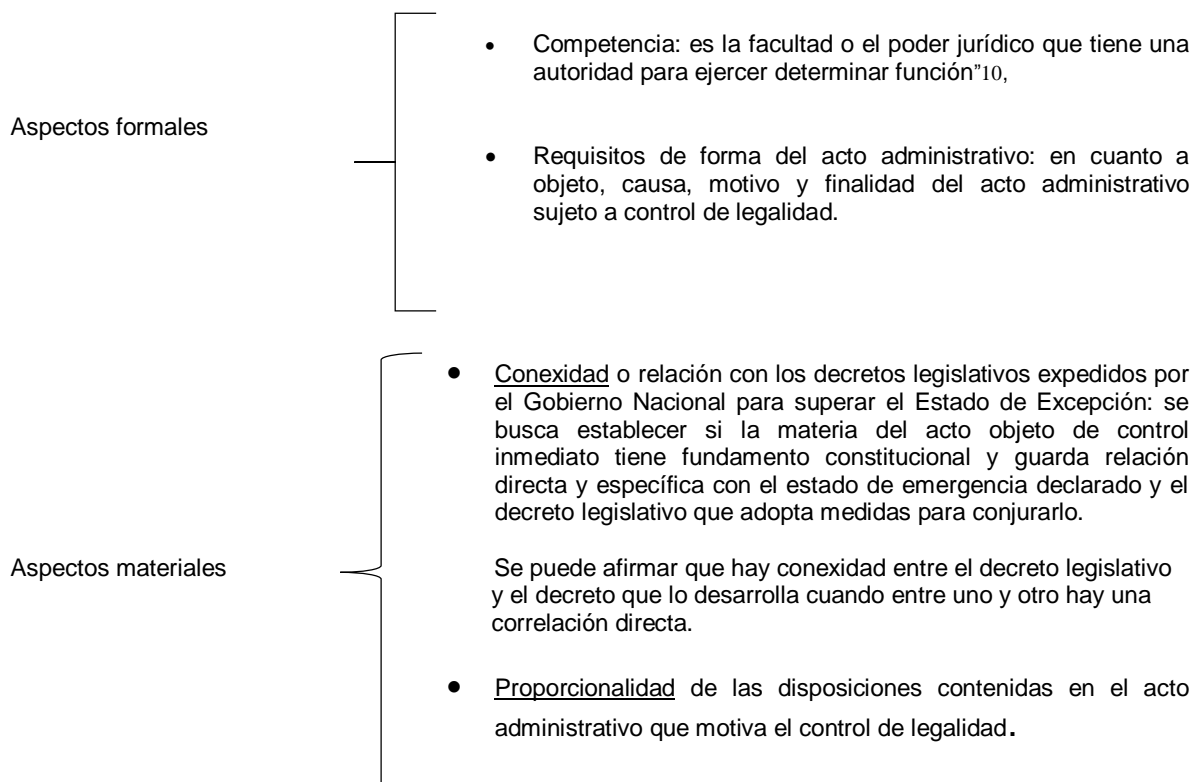
3. *Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.*
4. *Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.*
5. *La Sala Plena del Consejo de Estado⁷ 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.”⁸*

⁷ 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.

⁸ 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.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 10 de 20
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo Decreto No. 0027 del 26 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Isnos - Huila	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00347 00	

9. En igual sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado⁹ ha señalado que una vez definida la procedencia o procedibilidad del control inmediato de legalidad, en este caso del Decreto 0027 del 26 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:



6.4. Requisitos de procedibilidad

10. El Consejo de Estado¹¹ 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

11. Efectivamente el decreto No. 0027 del 26 de marzo de 2020 cumple con este requisito por cuanto no está relacionado con

⁹ Ibidem

¹⁰ Rodríguez Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, Temis, Bogotá, 2013, pág. 322

¹¹ 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 11 de 20
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 027 del 26 de marzo de 2020	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00347 00	

situaciones jurídicas individuales y subjetivas, sino que por el contrario a través de él se adopta lo ordenado por el Gobierno Nacional respecto de la medida de la restricción de vehículos, del funcionamiento de establecimientos de comercio, la prohibición del uso de escenarios deportivos, cancha e tejo, piscinas y demás sitios donde se encuentren un número plural de personas; como también el toque de queda dentro del Municipio de Isnos.

12. Tiene por finalidad fortalecer que garanticen la seguridad y el orden público, en coordinación con las disposiciones establecidas a nivel departamental y nacional, con el fin de proteger a la población por el coronavirus Covid – 19, pues así lo expone la parte considerativa de este decreto.

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

13. El decreto fue proferido por una autoridad territorial, esto es la alcaldesa del municipio de Isnos, en ejercicio de sus funciones administrativas como tal, como se deriva de sus competencias constitucionales y legales que el mismo acto alude.

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. Teniendo en cuenta que la Organización Mundial de la Salud - OMS calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 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 el presidente de la República, por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, 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 todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.



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


18. Mediante Decretos N. 418 y 420 del 18 de marzo de 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, y se impartieron instrucciones en este sentido en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

19. En desarrollo del artículo tercero del Decreto 417 de 2020 se expidió el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 mediante el cual el Gobierno Nacional adopta *“medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*.

20. Entre las medidas adoptadas por el mencionado Decreto 440 de 2020 se estableció en su artículo 7 la contratación de urgencia regulando que *“Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a **declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19,** así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. **Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente.** Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.”* (negrilla fuera del texto original).

21. Por medio del Decreto Ordinario 457 de 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, dentro de las cuales se encuentra la de 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 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.

22. Como una medida para garantizar que en su ámbito se cumplieran las determinaciones adoptadas en los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020, y el Decreto 457 de 2020, la alcaldesa del Municipio de Isnos expidió el decreto No. 0027 del 26 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE ISNOS HUILA, CON OCASIÓN DE LA EMERGENCIA ECONOMICA SOCIAL Y ECOLOGICA, PRODUCIDA POR EL COVID - 19”*.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 13 de 20
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 027 del 26 de marzo de 2020	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00347 00	


23. 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 024 del 20 de marzo de 2020, en donde se establecieron como fundamento

- Artículo 2, de la C.P., la cual establece los fines del estado.
- Artículo 315 de la C.P. que señala las atribuciones de los alcaldes.
- Literal B), del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, que regula funciones relacionadas con el orden público.
- Artículos 17, 204, y 205 de la ley 1801 de 2016, la cual faculta a los alcaldes a dictar reglamentos de policía, y señala que el alcalde es la primera autoridad del municipio, como también que la policía debe cumplir sus órdenes, respectivamente.
- Que el 11 de marzo la OMS declaró el actual brote como una pandemia.
- El decreto presidencial No. 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.
- El Decreto 457 de 2020 por medio del 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 dispone la medida de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes de la república.

24. De la misma manera en las atribuciones constitucionales y legales que se citan como fundamento para la expedición del mencionado decreto, se enlistan: art. 82 y 315 de la C.P., art. 91 de la ley 136 de 1994, modificado por el art. 29 de la ley 1551 de 2012, art. 17, 86, 202, 204, 205, 209, y 2010 de la ley 1801 de 2016.

25. Como se advierte, si bien el mencionado decreto señala dentro de sus considerandos el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de excepción, como también el Decreto 457 de 2020 por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria, la autoridad municipal se cimentó en normas ordinarias que le otorgan la facultad de restringir el tránsito de vehículos y motocicletas, el horario de funcionamiento de los establecimientos de comercio, el toque de queda en el municipio, con el fin de establecer las medidas que garanticen la seguridad y el orden público para proteger a la población del Covid – 19.

26. Efectivamente, el artículo 315 de la Constitución Política que contiene las atribuciones del alcalde como jefe de la administración

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 14 de 20
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo Decreto No. 0027 del 26 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Isnos - Huila	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00347 00	

local y representante legal del municipio entre las que se encuentran 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.

27. En tratándose de la medida de decretar el aislamiento preventivo la ley 136 de 1994 señala dentro de las funciones del alcalde 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.*

28. Facultad también reglada en la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*.

29. Así las cosas, la alcaldesa aludió a las atribuciones ordinarias que le otorga el ordenamiento jurídico, por lo que no se puede analizar su legalidad a través del control inmediato de legalidad que está regulado para las decisiones que desarrollan los decretos legislativos que se expiden en un estado de excepción, situación que no ocurrió en el presente asunto.

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

31. 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 0027 del 26 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. 0027 del 26 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE ISNOS HUILA, CON OCASIÓN DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA, PRODUCIDA POR EL COVID – 19”* expedido por el alcalde del municipio de Isnos, 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 a la alcaldesa del municipio Isnos, al Personero Municipal, y a la Secretaría de Gobierno del Departamento del Huila a las cuentas de correo institucionales destinadas para tal efecto por cada entidad.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. -

Los Magistrados:

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Salva Voto

RAMIRO APONTE PINO

BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS
Aclara Voto

JORGE ALIRIO CORTES SOTO

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo Decreto No. 0027 del 26 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Isnos - Huila

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00347 00

GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA



SALVAMENTO DE VOTO

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado

Dieciocho (18) 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 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 textual.

3. Aun en estados de excepción, los actos administrativos que sean expedidos en virtud del mismo y en desarrollo de decretos legislativos, tienen un control de legalidad que permita 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 que no surtan efectos jurídicos.

4. Para realizar el estudio de este requisito de procedibilidad debe tenerse presente que durante los estados de excepción coexisten en las autoridades una función administrativa ordinaria que deviene del ordenamiento jurídico, y una función administrativa especial que deviene de la excepcionalidad declarada, de tal suerte que todas las decisiones administrativas territoriales, que son las cuestionadas por esta 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 No. 0027 del 26 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Isnos - Huila

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00347 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 recaiga 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 sean 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 como susceptible de control inmediato de legalidad, sin necesidad 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 0027 del 26 de marzo de 2020 se hizo alusión como fundamentos jurídicos de las decisiones allí adoptadas, entre otras, el Decreto presidencial No. 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, y el Decreto 457 de 2020 por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid – 19 y el mantenimiento del orden público.




TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 19 de 20
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decreto 027 del 26 de marzo de 2020	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00347 00	

10. Como se advierte el mencionado decreto señala dentro de sus considerandos el Decreto 417 que declaró el estado de excepción y otras normas que hacen referencia a la emergencia generada por el Covid-19, de tal suerte que 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 0027 del 26 de marzo de 2020 también se fundamentó en el Decreto 457 de 2020, por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid – 19 y el mantenimiento del orden público, y se expidió en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas por la constitución política de Colombia Ley 136 de 1994, Ley 1801 de 2016, artículo 315 de la C.P., 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, pues aun cuando la alcaldesa tiene la competencia ordinaria de restringir el tránsito de vehículos y declarar el toque de queda en el municipio, el hecho que tal declaración realizada en el Decreto 0027 de 2020 haya sido expedido en desarrollo del Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, lo hace susceptible del control inmediato de legalidad, como lo expuso el agente del Ministerio Público en su concepto.

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 0027 del 26 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa de Isnos, no hay duda que este último tiene fundamento constitucional (artículo 315), legal (Ley 136 de 1994, Ley 1801 de 2016), y excepcional (Decretos 417, 457 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 Isnos.

13. Evidenciando que desde una perspectiva material el Decreto municipal 0027 del 26 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Isnos 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

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 20 de 20
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo Decreto No. 0027 del 26 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Isnos - Huila	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00347 00	

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