



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**  
**Sala Plena**  
**M.P. Ramiro Aponte Pino**

Neiva, cuatro de junio de dos mil veinte.

**Medio de control:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Acto:** DECRETO 041 DEL 24 DE MARZO DE 2020  
**Autoridad:** MUNICIPIO DE GIGANTE (Huila)  
**Providencia:** SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA  
**Radicación:** 41001-23-33-000-2020-00065-00  
**ACTA:** VIRTUAL DE LA FECHA

**I. ASUNTO.**

Con base en las facultades conferidas por el artículo 185-6º del CPACA, evacuadas las diferentes ritualidades, sin que se adviertan falencias sustanciales o adjetivas que invaliden la actuación, resuelve la Sala Plena de la Corporación el control inmediato de legalidad del Decreto 041 de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Gigante (Huila), "Por el cual se adoptan e imparten instrucciones de acuerdo a la emergencia sanitaria generada por la Pandemia del Coronavirus Covid- 19".

**II.- ANTECEDENTES.**

**1.-El acto general objeto de control de legalidad.**

El 24 de marzo hogaño, el alcalde de Gigante (H) expidió el "DECRETO MUNICIPAL 041, Por el cual se adoptan e imparten instrucciones de acuerdo a la emergencia sanitaria generada por la Pandemia del Coronavirus Covid- 19". Y con el objeto de implementar las decisiones que adoptó el Gobierno Nacional en Decreto 457 del 22 de marzo del año en curso; ordenó el aislamiento de los habitantes de esa la localidad; desde la hora cero del 25 de marzo hasta la hora cero del 13 de abril del año en curso.

Prohibió el tránsito de personas y vehículos en toda la jurisdicción territorial (con las excepciones prescritas en el decreto nacional anteriormente mencionado), y estableció las sanciones a que se harían acreedores los infractores (decreto 780 de 2016 y artículo 368 del código penal); encomendando esta última labor a la Unidad de Justicia y a la fuerza pública el municipio.

En efecto, el mencionado acto administrativo dispuso lo siguiente:

"...ARTICULO PRIMERO. Impleméntese la decisión del Gobierno Nacional y ORDENESE, el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Gigante- Huila, a partir de las cero horas (00:00) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID- 19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en todo el territorio del Municipio de Gigante-Huila, con las excepciones previstas en el artículo 3 del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Ministerio del Interior.

ARTICULO SEGUNDO. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto y decreto 036 del 18 de marzo de 2020, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en el artículo 2.8.8. 1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que la sustituya, modifique o derogue. Désígnese a la UNIDAD DE JUSTICIA DEL MUNICIPIO DE GIGANTE-HUILA y a la fuerza pública del municipio de Gigante, para el cumplimiento de lo aquí dispuesto.

ARTICULO TERCERO. Remítase copia del presente Decreto a las Autoridades Administrativas, Policía, Oficina de comunicaciones y demás encargadas de realizar el respectivo seguimiento y vigilancia al cumplimiento de las medidas adoptadas en el presente Decreto, para su publicación y demás fines pertinentes.

ARTICULO CUARTO. ORDENAR a todas las secretarías y dependencias del municipio de Gigante- Huila, que presenten y fijen un cronograma de actividades para los servidores públicos, trabajadores oficiales y contratistas del municipio, que sean estrictamente necesarios con ocasión de prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID 19 y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

ARTICULO QUINTO. HABITESE la página WEB del Municipio de Gigante-Huila, [www.gigante.huila.gov.co](http://www.gigante.huila.gov.co) para adelantar las peticiones, quejas, reclamos, denuncias y sugerencias (PQRDS), las cuales serán resueltas por el mismo medio dentro de los términos previstos en la Ley.

ARTICULO SEXTO. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición..."

## **2-. El trámite.**

Dicho acto fue remitido por el ente territorial el 24 de marzo de la presente anualidad. El 26 del mismo mes y año se avocó su conocimiento, y con el fin de darle la respectiva publicidad, se realizó la publicación en la página web; a efectos de que pudieran intervenir los defensores o impugnadores del mismo.

Por estar en íntima relación con un asunto de trascendencia nacional, y por tratarse de un hecho notorio; se abstuvo de solicitar los antecedentes administrativos o decretar la práctica de otro medio de convicción.

Finalmente, se dispuso correr traslado al agente del ministerio público con el fin de que rindiera el respectivo concepto.

### **3.-Intervenciones de ciudadanos.**

Ningún ciudadano compareció a defender o impugnar la legalidad del referido decreto.

### **4. Concepto del Ministerio Público.**

Luego de abordar el análisis del marco superior y legal que regula los *estados de excepción* y el *control inmediato de legalidad*, la Procuradora 34 Judicial II adscrita a ésta Corporación, solicitó declarar ajustado a derecho el Decreto 041 del 24 de marzo de 2020; considerando que satisfizo los requisitos de forma y de fondo.

En lo tocante con los primeros (formales), estima que el acto general está plenamente identificado (con el correspondiente número y con la fecha de expedición); además se mencionan las facultades que autorizan su expedición; amén de que fue debidamente motivado, y con claridad precisó cuál es la medida adoptada y su vigencia.

En cuanto al segundo (de fondo), destaca que se fundamentó en la declaratoria del estado de excepción, y en razón a que el burgomaestre está facultado para restringir la movilidad de los habitantes en su jurisdicción, con el fin de garantizar la salud de los habitantes de la referida municipalidad, ante un eventual contagio por *covid19*:

“En Conclusión, el Decreto 041 del 24 de marzo de 2020, se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, ya que observó los parámetros que debía tener en cuenta para su expedición, esto es, dentro de un estado de excepción, atendiendo el Decreto que lo reglamenta y no va más allá de su contenido, sin vulnerar normas constitucionales o legales, atendiendo los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad dada la gravedad de los hechos que originaron la declaratoria de emergencia social y económica, pues está plenamente justificado para proteger a la población del municipio de Gigante, ante una inminente propagación del virus Covid 19 con las graves consecuencias que ello implica, propendiendo por la salvaguarda del derecho a la salud, el cual conlleva el deber constitucional que tienen los habitantes del país de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad”.

## **III.- CONSIDERACIONES.**

### **1.- La competencia.**

Al tenor de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136, 151-14 y 185-6º del CPACA, la Sala Plena del Tribunal es competente para decidir el presente asunto en única instancia; como

quiera que la controversia tiene por objeto ejercer el control inmediato de legalidad de un acto de carácter general, proferido por una entidad territorial con jurisdicción en el departamento del Huila.

## **2.-El problema jurídico.**

Se contrae a establecer, si el Decreto 041 del 24 de marzo de 2020 es pasible del medio de control inmediato de legalidad; en caso afirmativo, si en su expedición se satisficieron las preceptivas rectoras del estado de emergencia económica y social.

## **3.- El estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.**

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Carta y la Ley Estatutaria 137 de 1994, con el fin de conjurar la crisis generada por la pandemia del coronavirus covid19, el 17 de marzo del año en curso el Presidente de la República expidió el Decreto 417 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional".

De acuerdo con con la normatividad superior, la vigencia fue establecida en 30 días calendario, y al expirar, el 6 de mayo siguiente el Ejecutivo expidió el Decreto 637, declarando nuevamente el estado de excepción durante idéntico término.

En desarrollo de las facultades, el Gobierno Nacional ha expedido una buena gama de Decretos Legislativos (con fuerza de ley), regulando múltiples materias (convivencia, salubridad, confinamiento obligatorio, restricción de la libertad de circulación, interrupción de actividades económicas, contratación estatal, asuntos tributarios y presupuestales, administración de justicia, servicios bancarios y financieros, servicios públicos domiciliarios, transporte, subsidio a los menos favorecidos, reactivación económica, entre otros).

## **4.-El marco normativo y jurisprudencial que regula el *control inmediato de legalidad*.**

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>, preceptúa que "...las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales." (subrayado fuera de texto).

---

<sup>1</sup> Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia.

Ese precepto fue reproducido por el artículo 136 del CPACA, y el artículo 151-14, *ibídem*, dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia el "...control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan" (el subrayado es nuestro).

En opinión del H. Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad "...es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción<sup>2</sup>" (subraya la Sala).

De igual manera, dicha Colegiatura estableció los presupuestos que se deben satisfacer para que las medidas de las entidades territoriales sean susceptibles de *control inmediato de legalidad*:

"a) que sean de carácter general; b) que correspondan al ejercicio de la función administrativa y c) que se dicten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción<sup>3</sup>".

En reciente pronunciamiento, se ratificó y precisó esa posición jurisprudencial:

"Ahora bien, cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA hacen alusión al control judicial de las "*medidas de carácter general*", no se están refiriendo a todas las manifestaciones formales e informales de la actividad administrativa que se profieren en tiempos de normalidad, sino que el control inmediato de legalidad previsto en estas disposiciones y ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae en disposiciones que en tiempo, en tiempos de excepción, reúnen dos presupuestos: i) *subjetivo (autoridad que lo expide)*, que el acto formal o informal sea expedido por una autoridad de nivel nacional o territorial; y ii) *objetivo (situación fáctica en la que se establezca objeto, causa, motivo y finalidad)*, que el

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, 5 de marzo de 2012. Radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Reinaldo Chávarro Buriticá. Bogotá, D.C., Veintiocho (28) de Enero de Dos Mil Tres (2003). Radicación Número: 11001-03-15-000-2002-1280-01(CA-006). Posición reiterada, en providencia del 20 de octubre de 2009, proferida dentro del expediente radicado 2009-00549. Ver en igual sentido, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo auto del 31 de marzo de 2020, Conseja Ponente: Dra Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

acto sea general, se expida en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción”<sup>4</sup>.

## 5.- Análisis de caso concreto.

Como ya se indicara, el 24 de marzo hogaño el alcalde de Gigante (H) expidió el “DECRETO MUNICIPAL No 041, Por el cual se adoptan e imparten instrucciones de acuerdo a la emergencia sanitaria generada por la Pandemia del Coronavirus Covid- 19”, y con el fin de implementar las decisiones que adoptó el Gobierno Nacional en Decreto Legislativo 457 del 22 de marzo del año en curso; ordenó el aislamiento de los habitantes de esa la localidad, a partir de la hora cero del 25 de marzo hasta la hora cero del 13 de abril del año en curso.

De igual forma, prohibió el tránsito de personas y de vehículos en toda la jurisdicción territorial (con las excepciones prescritas en el decreto nacional anteriormente mencionado), y estableció las sanciones a que se harían acreedores los infractores.

Al respecto, es del caso precisar lo siguiente:

a.-No obstante que el preámbulo y el artículo primero anuncian que esas medidas se implementaron con el fin de acatar el *aislamiento preventivo y obligatorio* que adoptó el Gobierno Nacional por medio del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020; se apoyó exclusivamente en el marco constitucional y legal ordinario, y en ninguno de sus apartes se advierte que desarrolle concretamente el mencionado decreto. Siendo del caso resaltar, que la motivación se limitó a hacer alusión a los efectos adversos que la pandemia universal del *covid19* viene generando, y la necesidad de prevenir el contagio. Ello, con el fin de garantizar el cumplimiento de los artículos 2º, 44, 45, 49 y 95 de la Constitución Política (citados de manera genérica).

Sin embargo, el fundamento que esgrimió concretamente el alcalde para adoptar esas determinaciones, es la facultad que le otorga el artículo 315 de la Carta Política y el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012). Que en su orden, le otorgan la atribución de “...Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante...”. Y en desarrollo de las mismas, le confieren la facultad de establecer las siguientes medidas:

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia del 8 de mayo de 2020. Radicación 1100103150002020146700. Acto objeto de control: Resolución 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la Agencia Nacional del Espectro (ANE). M.P. Dr. Ramiro Pazos Guerrero.

- “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...”.

De otro lado, la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia), le otorga una serie de competencias extraordinarias a los gobernadores y alcaldes para afrontar *situaciones de emergencia y calamidad*:

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

(...)

3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos...”.

b.-Al analizar la procedencia del control inmediato de legalidad en un asunto similar (*Resolución 113 del 13 de abril de 2020*, “Por medio de la cual se expiden directrices de carácter temporal, extraordinarias y preventivas con ocasión de la ampliación medida de aislamiento preventivo obligatorio ordenada por el Decreto Legislativo 531 de 2020”, expedida por el Director General de la Agencia Nacional del Espectro); el H. Consejo de Estado recordó que el juez contencioso administrativo debe verificar que las manifestaciones de la administración sean consonantes con los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales y legales, y sí el

acto sometido a control no desarrolla concretamente un decreto legislativo, no es pasible del mismo (aunque cite o mencione un decreto de esa naturaleza):

“Ahora bien, cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA hacen alusión al control judicial de las *“medidas de carácter general”*, no se están refiriendo a todas las manifestaciones formales e informales de la actividad administrativa que se profieren en tiempos de normalidad, sino que el control inmediato de legalidad previsto en esas disposiciones y ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae en disposiciones que, en tiempos de excepción, reúnen dos presupuestos: i) *subjetivo (autoridad que lo expide)*, que el acto formal o informal sea expedido por una autoridad del nivel nacional o territorial; y ii) *objetivo (situación fáctica en la que se establezca objeto, causa, motivo y finalidad)*, que el acto sea general, se expida en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción”.

(...)

El Despacho pone de presente que la Resolución 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la Agencia Nacional del Espectro –ANE–, si bien en la parte considerativa hace referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República a través del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el fundamento principal para expedirla fue el Decreto 457 de 2020 y el Decreto 531 de 2020, en los cuales se ordenó, en virtud de facultades ordinarias, 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 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Así las cosas y de conformidad con lo anterior, no se encuentra configurado en su plenitud el presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción–, por lo que no existe mérito para avocar de oficio el conocimiento a través del control inmediato de legalidad de la Resolución 113 del 13 de abril de 202, expedida por la ANE...”<sup>5</sup>.

c.- Tomando como marco de reflexión la normatividad anteriormente mencionada y el calificado pronunciamiento del Superior, considera la Sala, que el Decreto 041 de 2020 fue expedido por una autoridad territorial (alcalde de Gigante); por lo tanto, se satisface el presupuesto *subjetivo*. Pero en razón a que las medidas adoptadas son una derivación de las facultades otorgadas por el ordenamiento constitucional y legal ordinario, y no el desarrollo de los decretos legislativos; es menester colegir que no es pasible del control inmediato de legalidad. Desde luego, sin perjuicio de que quien esté interesado pueda promover el medio de control que de acuerdo con sus pretensiones fuera procedente.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia del 8 de mayo de 2020. Radicación 1100103150002020146700. Acto objeto de control: Resolución 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la Agencia Nacional del Espectro (ANE). M.P. Dr. Ramiro Pazos Guerrero.



Por lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Huila, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **RESUELVE:**

**PRIMERO.-** No efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 041 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Gigante (Huila) "Por el cual se adoptan e imparten instrucciones de acuerdo a la emergencia sanitaria generada por la Pandemia del Coronavirus Covid- 19".

Lo anterior, sin perjuicio de que quien esté interesado pueda promover el medio de control que de acuerdo con sus pretensiones fuera procedente.

**SEGUNDO.-** Ordenar la publicación de la presente decisión, en la sección que para el efecto, se ha dispuesto en la página web de la rama judicial ([www. ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)).

**TERCERO.-** Cumplido lo anterior, se ordena el archivo del expediente, previo desanotación en el software de gestión.

## **NOTIFIQUESE.**



**RAMIRO APONTE PINO**  
**Magistrado**



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



**ENRIQUE DUSSÁN CABRERA**  
**Magistrado**  
**Salvamento de Voto**



**GERARDO IVÀN MUNÒZ HERMIDA**  
**Magistrado**



**JOSÈ MILLER LUGO BARRERO**  
**Magistrado**



**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
**Magistrada**  
**Aclaración de voto**

**República de Colombia**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA  
SALA PLENA**

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

**ACLARACIÓN DE VOTO**

Neiva, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020).

Expediente : **41001-23-33-000-2020-00065-00**

Ente territorial: **Municipio de Gigante**

Acto : **Decreto No. 41 del 24 de marzo de 2020**

Magistrado Ponente: Doctor **Ramiro Aponte Pino**

---

Con mi acostumbrado respeto, me permito aclarar el voto en relación con la decisión de fecha 4 de junio de 2020, por medio de la cual se resolvió no abordar el estudio de legalidad sobre el Decreto No. 41 de 2020 expedido por el Municipio de Gigante, al considerarse que las medidas allí adoptadas no desarrollan el estado de excepción, pues las mismas tiene fundamento en las normas ordinarias.

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

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

---

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

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

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

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

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


Respetuosamente,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'B' followed by several horizontal strokes and a long horizontal line underneath.

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**

Magistrada

# SALVAMENTO DE VOTO

	<b>TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA</b>
	<b>ENRIQUE DUSSÁN CABRERA</b> <b>Magistrado</b>
<b>Neiva</b>	<b>Doce (12) de junio de dos mil veinte (2020)</b>

Clase de proceso	Control inmediato de legalidad
Acto Administrativo	Decreto 041 de 2020 expedido por el alcalde municipal de Gigante
Radicación	41 001 23 33 000 2020 00065 00
M. Ponente	Dr. Ramiro aponte Pino

1. Con el acostumbrado respeto por la decisión mayoritaria de la Sala, me permito señalar mi disenso con la decisión tomada, en cuanto determinó no realizar el control inmediato de legalidad por considerar que no se cumplía con 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 los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, debe analizarse desde una perspectiva material más que formal.

3. En efecto, en mi criterio, aún en estados de excepción, los actos administrativos que sean expedidos con ocasión y con el objeto de contribuir a conjurar la situación que motivó la declaratoria excepcional, tienen un control inmediato 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. En efecto, durante los estados de excepción coexisten en las autoridades la función administrativa ordinaria que deviene del ordenamiento jurídico existente, y la que se derive de la excepcionalidad declarada.

5. Ahora bien, aquellas decisiones administrativas que se dicten formal y materialmente en relación con el estado de excepción bien porque directamente o por conexidad tienen por finalidad contribuir a la conjuración de la anormalidad que motiva el estado de emergencia, en mi criterio, quedan incluidas en el concepto “*desarrollo de los decretos legislativos*” de que trata el artículo 136 del CPACA, pues finalmente está relacionado con el contenido normativo y finalidad del decreto legislativo, más que con su citación expresa.

6. Es decir, 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, pero materialmente contribuyen a esa finalidad, estas decisiones generales son susceptibles de control inmediato de legalidad, por estar ligadas al objeto de la crisis que motivó el estado excepcional, independientemente de la competencia en que se fundamenta la autoridad administrativa territorial.

8. En mi criterio, no es necesario entonces que el acto general del orden territorial sobre el cual recaiga el control inmediato de legalidad deba necesariamente hacer alusión puntual al decreto legislativo, 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 con su expedición se despliega asuntos propios del decreto legislativo; es decir que el concepto “desarrollar un decreto legislativo” está relacionado con el contenido normativo y finalidad de este decreto, más que con su citación expresa.

9. Así, una atribución otorgada por una norma ordinaria cuando se ejerza en el contexto y desarrollo de los decretos legislativos, mediante un acto administrativo o medida de carácter general, convierte este 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 contenido y finalidad, cual es ser partícipe de regular aspectos que tienen que ver con la causa del estado de excepción, es objeto de control inmediato.

10. En este orden de ideas, lo que determina si un acto administrativo o medida de carácter 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.

11. Al descender al caso concreto se advierte que la medida de carácter general objeto de control inmediato, tiene por finalidad contribuir a disminuir o reducir los efectos de la causa que generó la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica que el gobierno nacional declaró en todo el territorio Nacional, por lo que evidentemente se cumple el criterio de conexidad.

12. Conforme a lo anterior, y desde una perspectiva material la medida general expedida por el alcalde municipal aquí objeto de análisis, se profirió en desarrollo del decreto legislativo que declaró el estado de excepción, pues guarda relación directa y específica con el objeto de esa declaratoria, pues el alcalde busca superar la crisis en su jurisdicción territorial, y en consecuencia, es procedente realizar el control inmediato de legalidad del mencionado decreto, por lo que me aparto del criterio mayoritario.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'E' followed by a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.

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