

## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

### SALA SEXTA DE DECISIÓN

M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

Neiva, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ENTIDAD REMITENTE</b>	<b>MUNICIPIO DE TIMANÁ - HUILA</b>
<b>ACTO</b>	<b>DECRETO No. 054 DE 2020</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>41-001-23-33-000-2020-00430-00</b>
<b>DECISIÓN</b>	<b>SENTENCIA UNICA INSTANCIA</b>
<b>APROBADO EN SALA PLENA</b>	<b>ACTA No. 17 DE LA FECHA</b>

### ASUNTO

Procede la Sala Plena de la Corporación a ejercer el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 054 de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Timaná – Huila, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>.

### ANTECEDENTES

#### 1. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

El alcalde del Municipio de Timaná – Huila, expidió el Decreto No. 054 de 2020, *“Por el cual se adoptan para el municipio de Timaná – Huila las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional mediante Decreto Legislativo 593 del 24 de abril de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público y se dictan otras disposiciones”*, cuya parte resolutive es la siguiente:

---

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

*“ARTÍCULO PRIMERO: ADOPTAR para el Municipio de Timaná – Huila, las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional mediante Decreto Legislativo 593 del 24 de abril de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: En consecuencia, ACATAR Y ADOPTAR la orden de asilamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes y residentes en el Municipio de Timaná – Huila, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*PARÁGRAFO: Para efectos de lograr el efectivo asilamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de persona y vehículos en todo el territorio del Municipio de Timaná – Huila, sin perjuicio de los 41 casos o actividades excepcionales, así como de los parágrafos previstos en el artículo 3 del Decreto Legislativo 593 del 24 de abril de 2020.*

*ARTÍCULO TERCERO: Para el estricto cumplimiento de la exceptiva prevista en el numeral 37 del artículo 3 del Decreto Legislativo 593 del 24 de abril de 2020, esto es, el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diaria entre 5:00 y 7:00 de la mañana manteniendo una distancia mínima de dos (2) metros entre cada una de las personas, y solo en deportes individuales.*

*ARTÍCULO CUARTO: EXHORTA a las personas que desarrollen las actividades excepcionales mencionadas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 593 del 24 de abril de 2020, que, para iniciar las respectivas actividades, deberán Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19, así como atender las instrucciones para evitar su propagación, que para tal efecto adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial, so pena de incurrir en las sanciones del Código Nacional de Policía y en responsabilidad penal.*

*No obstante, lo anterior, todas las actividades contempladas en las excepciones del artículo 3 del Decreto Legislativo 593 de 2020, podrán iniciar las respectivas actividades previa autorización de la Secretaría General y Gobierno Municipal en aras de verificar los protocolos de bioseguridad.*

*PARAGRAFO 1: Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones, en atención a ello deberán portar carné, certificaciones del vehículo laboral y/o contractual expedidas por el representante legal y/o cualquier documento que acredite la realización de la actividad o caso exceptuado.*

*PARÁGRAFO 2: La comercialización de los productos sobre obras de construcción, ferretería, restaurantes, punto de comidas rápidas solo pueden operar mediante plataforma de comercio electrónico o por entrega a domicilio.*

*PARÁGRAFO 3: Prohíbese el estacionamiento permanente de vehículos (carros y motocicletas) alrededor del porque principal y zona comercial del Municipio.*

*ARTÍCULO QUINTO: PROHÍBASE el estacionamiento permanente de vehículos (carros y motocicletas) alrededor del parque principal y zona comercial del Municipio de Timaná. (Ley seca)*

*ARTÍCULO SEXTO: MANTENER INCÓLUMES el Pico y Cédula obligatorio y demás medidas adoptadas por la Alcaldía Municipal de Timaná – Huila, en virtud de la competencia extraordinaria de Policía, mediante los Decreto 29 del 16 de marzo de 2020, 34 del 24 de marzo de 2020, 44 del 2 de abril de 2020, 47 del 12 de abril de 2020, que no sean contrario a las medidas y disposiciones de este Decreto Municipal.*

*ARTÍCULO SÉPTIMO: COMUNÍQUESE el presente Decreto al Ministerio del Interior y Gobernación del Huila, en cumplimiento a los lineamientos previstos en el artículo 3 del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, y parágrafo 7 del artículo 3 del Decreto Legislativos 531 del 8 de abril de 2020.*

*ARTÍCULO OCTAVO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.”*

## **2. DEL TRÁMITE PROCESAL.**

El alcalde de Timaná – Huila remitió el 5 de mayo de 2020, por correo electrónico copia del Decreto 054 de 2020, para efectos del **control inmediato de legalidad** y mediante auto del 7 de mayo de 2020 se avocó el conocimiento del asunto y se ordenó la notificación y publicaciones del caso.

## **3. INTERVENCIONES.**

### **3.1. Alcalde de Timaná – Huila**

Sostuvo que debe declararse ajustado a derecho el acto remitido, pues lo profirió teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19 y con base en este emitió varios Decretos ordenando el aislamiento preventivo en todo el territorio colombiano, siendo el último de ellos el Decreto Legislativo 593 del 24 de abril de 2020.

Que tales medidas se adoptaron dadas las circunstancias y la necesidad de preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios, las actividades que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, así como atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en materia de protección laboral. .

Que no se pretende sancionar, premiar, ser subjetivo o algo similar, que se profirió precisamente con base en el Decreto 593 de 2020 y en el artículo 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía), el cual concede poder extraordinario a los alcaldes, para disponer de "acciones transitorias de policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente", así como "para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las Leyes que regulan la materia.

Concluye que el acto administrativo está fundamentado en la Ley 1523 de 2012, Ley 1801 de 2016, en los Decretos del orden nacional y departamental y que por ello es completamente legal y ajustado a derecho.

#### **4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El señor Procurador 153 Judicial II Administrativo de Neiva manifiesta que el acto enjuiciado debe declararse nulo parcialmente en las siguientes expresiones:

**Artículo 4 en su inciso segundo:** por cuanto impone una obligación de registro previo a todas las excepciones permitidas al confinamiento sin determinar en cuales casos dicho registro es obligatorio y cuando no. Que el Decreto se refiere a todas las actividades exceptuadas por el artículo 3 del Decreto 593 y por ello, considera que quedan incluidas dentro de esa obligación las personas que van a comprar alimentos, medicamentos, hacer deporte, los que requieran de asistencia en una comisaría de familia o inspección de policía. Aspectos que claramente desnaturaliza la norma de alcance nacional.

Adicionalmente considera que el *artículo 5* debe nulitarse, pues estableció una prohibición absoluta, una Ley seca permanente que implica la restricción total del derecho a la libre personalidad de quienes ejercen la actividad y la libertad de empresa de quienes derivan su ingreso de la misma. Que los consumos de bebidas embriagantes pueden limitarse en circunstancias muy precisas, pero optar por la prohibición total y permanente de la actividad, así sea mientras dura el confinamiento, cuando el Gobierno Nacional no lo ha prohibido, desconoce el artículo 7 del Decreto 593 de 2020 y sobre todo los artículos 16 y 333 de la Carta Magna.

Asimismo, señala que debe anularse el aludido artículo quinto por cuanto en los términos absolutos permanentes de la prohibición realizada para vender y consumir bebidas alcohólicas se hace una prohibición total de una actividad económica protegida constitucionalmente tanto para el que vende, como para el que la ejerce. Eventualmente este tipo de restricciones puede darse de manera temporal y por periodos concretos, no obstante, el artículo 5 hace una prohibición absoluta y por tanto, desconoce el Decreto 593 en su artículo 7. El resto del acto considera que se encuentra ajustado a derecho.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011-, este Tribunal es competente para revisar los actos y medidas administrativas de carácter general que sean dictadas por las autoridades del orden territorial durante los estados de excepción y como desarrollo de los Decretos Legislativos que expida el presidente de la República.

En este caso, el Tribunal tiene competencia para ejercer dicho control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 054 de 2020, expedido por el alcalde del municipio de El Timaná – Huila, por cuanto se dan los supuestos anteriores.

## 2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala Plena de la Corporación determinar *¿si procede ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto 054 del 2020, expedido por el alcalde del municipio de Timaná– Huila, por el cual se adoptan las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional mediante Decreto Legislativo 593 del 24 de abril de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, y de ser así, definir si se encuentra ajustado al marco normativo vigente?*

Para resolver el planteamiento jurídico la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** Marco normativo del control Inmediato de Legalidad; **ii)** Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología; **iii)** caso concreto

## 3. MARCO NORMATIVO DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Control Inmediato de Legalidad que debe ejercerse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los actos que expidan los gobernadores y alcaldes en el ejercicio de las funciones en desarrollo de estados de excepción, aparece inicialmente regulado en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 *“por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia”*, así:

*“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.”*

En la sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional precisó que:

*“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los Decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal*

*supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los Decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la Ley.”*

Así las cosas, el control inmediato de legalidad se interpreta como una especie de “revisión automática” que se cumple por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo luego de expedidas las medidas de carácter general dictadas por el gobierno nacional o territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos expedidos con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, a fin de revisar si los mismos se ajustan a ese marco normativo de estado de excepción.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 estableció el control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.” – Resaltado por la Sala -*

Asimismo, en el artículo 151-14, *ibidem*, dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del “control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los Decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan” (Se subraya).

Al respecto y en cuanto a los presupuestos mínimos para ejercer el control inmediato de legalidad sobre esta clase de actos administrativos, el Consejo de Estado señala:

*“...es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un Decreto legislativo.”*

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

Igualmente, en reciente decisión explicó:

*“1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>3</sup> otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.*

*2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*

*3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte 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.*

---

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

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



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

5. *Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.*

6. *La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), por cuanto los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”<sup>5</sup>*

En conclusión, el control inmediato de legalidad procede contra los actos administrativos de carácter general e impersonal que expidan las autoridades nacionales y territoriales en **desarrollo** de los Decretos Legislativos que se expidan durante los estados de excepción.

#### **4. DECLARACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA**

Mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, el cual encuentra fundamento en la declaratoria de pandemia del brote de la enfermedad COVID-19 por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo del presente año; en dicha resolución el Ministerio el Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de las

---

<sup>4</sup> Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

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

entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el señor Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215, expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la Covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

En el mismo sentido y debido a la propagación de la enfermedad y la necesidad de continuar con las medidas implementadas, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República decidió adicionar y dar continuidad al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este Decreto.

## **5. CASO CONCRETO.**

El alcalde de Timaná -Huila remitió a esta corporación el Decreto No. 054 del 26 de abril de 2020, a fin de ejercer control inmediato de legalidad.

En este caso, como no procede el aludido medio de control, en tanto que no desarrolla un decreto legislativo en concreto, se examinará a continuación solo los aspectos formales del acto. Para tal efecto, es necesario verificar lo siguiente: **i)** Que se trate de un acto de contenido general; **ii)** Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **iii)** Que el acto tenga como fin desarrollar Decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción.

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

De la lectura del Decreto No. 054 de 2020 se desprende que el alcalde de Timaná adopta e implementa medidas de carácter general, pues se aplica a todos los habitantes de dicho municipio. En efecto, tal acto acoge las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 593 de 2020, acata la orden de aislamiento preventivo obligatorio;

permite el desarrollo de actividades físicas individuales para personas entre los 19 y 60 años de edad, el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad para las personas que desarrollen actividades excepcionales mencionadas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 593 de 2020, prohíbe el expendio y consumo de bebidas embriagantes y mantiene la medida de pico y cédula.

De tales ordenamientos se desprende que se trata de medidas de carácter general, pues se aplican y se dirigen a toda la comunidad residente en el municipio de Timaná (H) y, por lo tanto, es claro que se cumple el requisito indicado.

## **5.2 Que corresponda al ejercicio de funciones administrativas.**

La Constitución Política establece en el artículo 122 que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en Ley o reglamento y el 209 dispone que *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley.”*

En este caso, la Sala observa que los ordenamientos adoptados en el acto examinado por el alcalde de Timaná (H), se derivan del ejercicio de sus funciones administrativas constitucionales y legales propias de su cargo y por ello, se cumple el requisito formal referido.

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

El aludido Decreto 054 del 26 de abril de 2020, expedido por el alcalde de Timaná, se sustenta en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política; el numeral 1° literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, *“por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía), en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, *“ Por la*

*cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*". Asimismo, se refiere a los Decretos 417, 418, 419, 420 y 593 de 2020, expedidos dentro del marco general del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Como primer aspecto a tener en cuenta, es que el alcalde de Timaná al expedir el Decreto No. 054 del 26 de abril de 2020 acogió y adoptó las instrucciones impartidas por el Presidente de la República en el Decreto 593 del 24 de abril de 2020 *"por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público"*.

Al revisar el Decreto 593 de 2020, se tiene que fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades constitucionales ordinarias y legales que le confiere el numeral 4 del artículo 189, 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en su condición de jefe supremo de la administración pública y primera autoridad de policía, es decir, NO fue expedido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica.

Al respecto, el H. Consejo de Estado precisó lo siguiente<sup>6</sup>:

*"Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen Decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los Decretos con fuerza de Ley que expide el Gobierno Nacional al amparo del Decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo "Decreto legislativo" que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de este no se produce a través de actos administrativos generales.*

*En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los Decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos" y que se deben referir "a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia".*

*Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en Decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos Decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de Leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República."*

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Auto del 31 de marzo de 2020. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López. Radicación: 11001 0315 000 2020 00958 000.

Al respecto es importante destacar que todas las autoridades territoriales tienen plena competencia para conservar el orden público y que, además, deben acatar las instrucciones y órdenes que imparta como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa el Presidente de la República<sup>7</sup>.

Entonces, según lo anterior es claro que el decreto municipal que se revisa si bien fue expedido conforme a las instrucciones dadas en el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020, también lo es que este decreto nacional no tiene la característica de decreto legislativo y por ende, no puede enjuiciarse el acto del alcalde bajo el medio de control inmediato de legalidad.

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

Asimismo, refiere las atribuciones derivadas del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, relacionadas con el mantenimiento del orden público y el artículo 202 del Código Nacional de Policía que facultó a los alcaldes para tomar medidas de orden público con el fin de atenuar situaciones de emergencia y calamidad<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> “ARTICULO 189 superior “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. (...)”

<sup>8</sup> “**Artículo 202. Competencia extraordinaria de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad.** Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o **mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:**

(...)

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 medios privados.**

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

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

(...)

De tal manera que todas las decisiones adoptadas e impartidas en el Decreto No. 054 de 2020, proferido por el alcalde de Timaná– Huila, se fundamentaron en las facultades ordinarias propias como primera autoridad de policía y no precisamente en desarrollo de decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional en el marco del estado excepción, pues esas medidas para mantener y controlar el orden público, son funciones propias del jefe de la administración municipal.

## 6. Conclusión

La Sala se abstendrá de realizar control inmediato de legalidad del Decreto 054 del 26 de abril de 2020, expedido por el alcalde de Timaná (H), en tanto no fue expedido en desarrollo de Decretos legislativos dictados con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Huila, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE:

**PRIMERO: NO EFECTUAR** control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 054 de 2020, *“Por el cual se adoptan para el municipio de Timaná – Huila las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional mediante Decreto Legislativo 593 del 24 de abril de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público y se dictan otras disposiciones”*

**SEGUNDO:** Por Secretaría notificar la presente providencia al alcalde del municipio de Timaná – Huila, al Ministerio Público, a las cuentas de correo institucionales destinadas para tal efecto por cada entidad.

---

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

**TERCERO: ORDENAR** que se publique esta decisión en la página web de la corporación para el conocimiento general de la misma.

**CUARTO: ORDENAR** el archivo del expediente, una vez cumplido lo anterior y previas las constancias de rigor.

**NOTIFÍQUESE**



**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
Magistrado Ponente



**GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA**  
Magistrado



**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
Magistrada (Aclara voto)



**RAMIRO APONTE PINO**  
Magistrado



**ENRIQUE DUSSÁN CABRERA**  
Magistrado – (Con salvamento de voto)



**JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO**  
Magistrado