



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

Sala Plena

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

MAGISTRADO PONENTE	: JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO
EXPEDIENTE NÚMERO	: 410012333000 – 2020 – 00095 – 00
DEMANDANTE	: ALCALDE MPIO. GARZÓN
DEMANDADO	: DECRETOS 075 DE 2020
MEDIO DE CONTROL	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
SENTENCIA No.	: 06 – 06 – 71 – 20/ CIL 04
ACTA No.	: 015 DE LA FECHA

1. ASUNTO.

1. Se profiere decisión que pone fin al control inmediato de legalidad.

2. ANTECEDENTES Y TRÁMITE.

2. El 25 de marzo de 2020 el alcalde del municipio de Garzón expidió el Decreto No. 75, "Por el cual se declara una situación de calamidad pública en el municipio de Garzón – Huila, como consecuencia a la grave afectación, producida por la aparición de la pandemia del coronavirus – COVID-19" y lo remitió a esta Corporación para surtir el control inmediato de legalidad del mismo.

3. Con auto de abril 13 de 2020 el Tribunal avocó el conocimiento del presente asunto y atendiendo al procedimiento del artículo 185 del CPACA dispuso su admisión, además ordenó fijar un aviso en los términos y para los fines del numeral 2º *Id* sin que ningún ciudadano hubiera intervenido¹ e invitó a la Secretaría de Gobierno y Salud del departamento del Huila, también a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Surcolombiana, a la Personería del municipio de Garzón y a la ESAP-Regional Huila para que conceptuaran sobre la legalidad del acto objeto de control, habiéndose pronunciado las dos últimas entidades.

4. Asimismo, se dispuso notificar personalmente al alcalde del municipio de Garzón y al agente del Ministerio Público habiendo guardado silencio el primero y presentado concepto el segundo², como sigue.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

5. Solicitó al Tribunal inhibirse de ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto 075 de marzo 25 de 2020 mediante el cual se declaró la calamidad pública en el municipio de Garzón con fundamento en la Ley 1523 de 2020.

6. Lo anterior a partir de señalar la facultad constitucional que le asiste al presidente para declarar el estado de emergencia y conjurar la crisis (artículo 215 Superior) y la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el país por la propagación del COVID-19, a través del Decreto Legislativo 417 de 2020 y el marco normativo del control inmediato de legalidad (artículos 20 y 136 de la Ley 137 de 1994) .

7. Indicó que el acto en revisión, no desarrolló los decretos legislativos emitidos con ocasión del estado de excepción, pues no aludió a ninguno de ellos y tuvo como sustento las facultades conferidas al alcalde como conductor del sistema nacional de gestión del riesgo en su territorio, para la protección de la vida y salud de sus habitantes, agregando no desconocer que las medidas adoptadas a partir de ello, se orientan a mitigar la emergencia sanitaria por el coronavirus, no obstante dicha emergencia fue declarada por el Ministerio de Salud mediante la Resolución 385 de 2020 con anterioridad al referido estado de excepción, por lo que el control de legalidad del Decreto 075 de 2020 se torna improcedente.

4. CONCEPTO DE LA PERSONERÍA MUNICIPAL DE GARZÓN

8. Solicitó a la Corporación declarar la legalidad del acto en ciernes, para lo cual luego de transcribir en su integridad dicho acto administrativo, trajo el marco normativo de la calamidad pública (artículos 55 a 64 de la Ley 1523 de 2012), advirtiendo que en el *sub examine* se contó con el concepto previo

¹ Según constancia secretarial de abril 29 de 2020 (f. 41 Exp. digital)

² Según constancia secretarial de mayo 14 de 2020 (f. 45 exp. digital)

favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo para su declaratoria (acta 05 de 2020).

9. Estimo que la medida estuvo dirigida a proteger los bienes jurídicos de las personas, tales como la vida, salud e integridad y garantizar los servicios públicos esenciales conforme a las instrucciones impartidas el 11 de marzo de 2020³ por la Organización Mundial de la Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social (Resolución No. 385 de 2020⁴) y el departamento del Huila (Decreto 093 de 2020⁵).

10. Adujo que los estudios a nivel nacional e internacional sobre la propagación del Coronavirus COVID-19⁶ evidencian una tendencia al aumento del riesgo de contagio, por lo que la administración en sus distintos niveles debe fortalecer la capacidad de atención en salud y adoptar "acciones necesarias urgentes" en el menor tiempo posible.

5. CONCEPTO DE LA ESAP- REGIONAL HUILA

11. El Jefe de la Oficina Jurídica de la entidad, luego de recordar las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud frente a la pandemia por el COVID-19, la emergencia sanitaria y el Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico declarada en el territorio nacional con ocasión del mismo, advirtió que conforme al artículo 14 de la Ley 1523 de 2012 a los alcaldes y gobernadores les asiste la competencia para adoptar las medidas tendientes a afrontar dicha enfermedad, la cual "es un hecho notable y motivó la declaratoria de estado de excepción, y con ello justificó la declaratoria de calamidad pública en el municipio de Garzón".

12. Seguidamente, transcribió el artículo 58 *Id* referente al concepto de calamidad pública, a partir del cual adujo que la autoridad que la declare tendrá en consideración los bienes jurídicos de las personas en peligro (vida, integridad personal, subsistencia digna, familia y los derechos patrimoniales esenciales) y de la colectividad e instituciones que han sufrido daños, siendo dichos criterios fundamentales en la evaluación previa de la situación de

³ Sin más datos

⁴ Por la cual se declara la emergencia sanitaria en el territorio nacional

⁵ Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el departamento del Huila

⁶ Sin más datos ni identificar plenamente estudio alguno

emergencia y en el plan de acción específico que se elabore para superarla los cuales quedaron plasmados en el acto sometido a control, concluyendo que el mismo atendió los principios de constitucionalidad y legalidad del ordenamiento jurídico colombiano.

6. CONSIDERACIONES.

6.1. Competencia y validez.

13. La Corporación es competente para dirimir esta instancia por disponerlo así los artículos 136 y 151-14 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994, dada la naturaleza del acto a revisar y de la autoridad que lo expidió, por lo cual se procede a ello por cuanto no se avistan circunstancias que invaliden lo actuado.

6.2. Problema jurídico.

14. Se plantean los siguientes problemas jurídicos: A) ¿Resulta procedente el control de legalidad del Decreto 075 de marzo 25 de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Garzón mediante el cual se decretó la calamidad pública y se adoptaron las medidas para enfrentarla? B) ¿Se encuentra ajustado a derecho el referido acto administrativo?

15. La tesis del Tribunal es que el Decreto 075 de marzo 25 de 2020 no cumple con los requisitos de procedibilidad para efectuar su control inmediato de legalidad y en tal virtud se abstendrá de realizar dicho estudio; tesis que se sustenta en el análisis del estado de emergencia en el territorio nacional, el control inmediato de legalidad y sus requisitos de procedencia a la luz del caso en concreto.

6.3. El Estado de Emergencia declarado en el territorio nacional.

16. El artículo 215 de la Constitución autoriza al Presidente a declarar el Estado de Emergencia por periodos hasta de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días calendario, cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 Id (Estado de Guerra Exterior y Estado de Conmoción

Interior) que amenacen o perturben en forma grave el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública.

17. Con ocasión de la pandemia originada por el coronavirus- COVID-19 en todo el territorio nacional, se expidió por el Presidente de la República y sus Ministros el Decreto Legislativo 417 de marzo 17 de 2020, por medio del cual se declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológico en todo el territorio nacional por el término de 30 días y lo decretó de nuevo por igual término con Decreto Legislativo 637 de mayo 6 de 2020 advirtiendo que adoptará mediante decretos con fuerza de ley, las medidas necesarias para conjurar la crisis originada por la referida pandemia.

6.4. El control inmediato de legalidad y sus requisitos de procedencia.

18. El artículo 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994⁷ dispuso: "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)

19. A su turno y en igual sentido, los artículos 136 y 185 del CPACA desarrollaron en concreto el medio de control inmediato de legalidad antedicho, precisando que los actos administrativos se remitirán a la autoridad judicial competente dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, lo cual descarta el sometimiento de las demás actuaciones de la administración al aludido control.

20. En atención a la normativa en comento y conforme lo ha establecido el precedente⁸, la procedibilidad del control inmediato de legalidad depende del cumplimiento de los siguientes presupuestos:

⁷ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia

⁸ Consejo de Estado Sección Primera, sentencia de septiembre 26 de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, Rad. 11001-03-24-000-2010-00279-00

Ver además: Consejo de Estado Sala Especial de Decisión No. 10, sentencia de mayo 11 de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00

“35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).” (Subrayado del Tribunal)

21. Precisados los anteriores requisitos, se analizará si el Decreto 075 de marzo 25 de 2020 cumple con los requisitos de procedibilidad antedichos que hacen posible su enjuiciamiento a través del control inmediato de legalidad.

6.4.1. Que sea una medida de carácter general.

22. El Decreto 075 de 2020 dispuso: i) declarar la calamidad pública en el municipio de Garzón, ii) elaborar por parte del Consejo Municipal del Riesgo, el plan específico de acción de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas conforme al artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 y, iii) exhortar a las entidades competentes para el cumplimiento al aludido plan.

23. Dichas medidas son de carácter general, pues comprenden a toda la población y territorio del municipio sin distinguir alguno pues conforme al artículo 4-5 de la Ley 1523 de 2012 una calamidad es el resultado de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, bienes, infraestructura, medios de subsistencia, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, para cuya prevención y control tomó las medidas mencionadas no referidas a ninguna persona en particular.

6.4.2. Que el acto haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa.

24. La función administrativa es aquella actividad ejercida por el Estado para la realización de sus fines, misión y funciones⁹, está al servicio de los intereses generales y se desarrolla conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, además se desarrolla mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones en voces de los artículos 209 Constitucional y 3º de la Ley 489 de 1998.

25. El contenido del acto administrativo que se revisa, evidencia el ejercicio de las facultades administrativas que le fueron conferidas al alcalde por los artículos 314 y 315-3 de la Constitución en los cuales se señala que el alcalde es el jefe de la administración local y dirige la acción administrativa del municipio y 29-d-1, 5, 19 de la Ley 1551 de 2012¹⁰ que lo autorizan para ordenar el gasto, celebrar contratos y proteger los derechos humanos de la población.

6.4.3. Que el acto desarrolle los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción.

26. Verificado el contenido del Decreto 075 de marzo 25 de 2020, aprecia el Tribunal que el alcalde del municipio de Garzón ejerció la función administrativa para adoptar las medidas de carácter general a que se ha hecho alusión, con apoyo en los artículos 1º al 5, 8, 14, 57, 58, 60 y 61 de la Ley 1523 de 2012¹¹.

27. En esa medida, comparte la Sala el concepto del Ministerio Público en cuanto señaló que el acto en revisión no tuvo como fundamento los decretos legislativo emitidos con ocasión de la pandemia por el Covid-19, pues no hizo alusión a ninguno de ellos y se cimentó en normas ordinarias anteriores al estado de excepción que le otorgan al alcalde la facultad de declarar la calamidad pública sin necesidad de regirse por los decretos que se echan de menos y por lo mismo no procede el control inmediato de legalidad.

⁹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, sentencia de mayo 11 de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00

¹⁰ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

¹¹ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

28. Contrario sensu, no acoge el Tribunal la intervención de la ESAP y de la Personería Municipal de Garzón que propenden por la declaratoria de legalidad del aludido Decreto 075 en cuanto fue expedido en ejercicio de las atribuciones ordinarias que tienen los alcaldes para declarar el estado de calamidad pública y cumplió con las exigencias de ley para ello, pues dichos aspectos son propios de otros medios de control y no del presente que se restringe a aquellas decisiones que desarrollan los decretos legislativos de emergencia económica, social y ambiental, lo que aquí no ocurrió.

29. En conclusión, el Decreto 075 de 2020 emitido por el alcalde del municipio de Garzón, no es pasible del control inmediato de legalidad que aquí se decide, sin perjuicio de tener control de constitucionalidad y legalidad por otros mecanismos establecidos para el efecto (nulidad simple, observaciones) con lo cual se garantiza el control efectivo de los mismos y el acceso a la administración de justicia para un control integral y definitivo por los cauces que corresponden.

7. DECISIÓN.

Por 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,

DECIDE:

PRIMERO: NO REALIZAR el control inmediato de legalidad del Decreto 075 de marzo 25 de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Garzón, sin perjuicio de los demás medios de control que se puedan promover ante la jurisdicción administrativa y de los controles fiscal y disciplinario por parte de las autoridades competentes.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión personalmente, por los medios electrónicos que estén disponibles en la Corporación, al representante legal del municipio de Garzón, la Personería Municipal de dicha localidad, al Ministerio Público y a la ESAP.

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 Y CÚMPLASE.

Los magistrados,



JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO



ENRIQUE DUSSÁN CABRERA

Con salvamento de voto



GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA



JOSÉ MILLER LUGO BARRERO



BEATRIZ TÉRESA GALVIS BUSTOS

Con aclaración de voto



RAMIRO APONTE PINO

República de Colombia



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA
SALA PLENA**

Magistrada: Beatriz Teresa Galvis Bustos

ACLARACIÓN DE VOTO

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

Expediente : **41001-23-33-000-2020-00095-00**

Ente territorial: **Municipio de Garzón**

Acto : **Decreto No. 75 del 25 de marzo de 2020**

Magistrado Ponente: Doctor **Jorge Alirio Cortés Soto**

Con mi acostumbrado respeto, me permito aclarar el voto en relación con la decisión de fecha 11 de junio de 2020, por medio de la cual se resolvió no abordar el estudio de legalidad sobre el Decreto No. 75 de 2020 expedido por el Municipio de Garzón, 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 material¹, 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

¹ 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

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

Clase de proceso	Control inmediato de legalidad
Acto Administrativo	Decreto 075 de 2020 expedido por el alcalde municipal de Garzón
Radicación	41 001 23 33 000 2020 00095 00
M. Ponente	Dr. Jorge Alirio Cortés Soto

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