

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

Clase de proceso	Control inmediato de legalidad	
Acto Administrativo	Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Palermo.	
Radicación	41 001 23 33 000 2020 00238 00	
Asunto	Sentencia	Número: S-090
Acta	Número	De la fecha.
Aprobado en Sala Plena	Acta No. 16	

1. OBJETO

Procede la Sala Plena de la Corporación¹ a ejercer el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 100-19-064 del 27 de marzo del 2020 "POR EL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE SE ADELANTAN ANTE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE PALERMO EN VIGENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y CALAMIDAD PUBLICA POR PANDEMIA DE COVID - 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" expedido por la alcaldesa del municipio de Palermo, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994².

2. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL.

El 27 de marzo de 2020 la alcaldesa del municipio de Palermo, "En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 30 del artículo 315 de la Constitución Política en concordancia con las atribuciones establecidas en las leyes 136 de 1994 modificada por la ley 1551 de 2012, artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001. el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016" expidió el Decreto No. 100-19-064 del 27 de marzo del 2020 "POR EL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE SE ADELANTAN ANTE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE PALERMO EN VIGENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y CALAMIDAD PUBLICA POR PANDEMIA DE COVID - 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" en el que se decretó:

"ARTICULO PRIMERO: Suspender los términos a partir del 27 de marzo de 2020 hasta que se conjure la emergencia sanitaria y calamidad pública presentada, en los procedimientos administrativos, procedimientos administrativos sancionatorios, procesos contravencionales de policía, por infracción a las normas de tránsito, procesos disciplinarios, procedimientos administrativos de cobro coactivo y persuasivo, en las actuaciones administrativas que se surten ante los organismos de la administración central del municipio de Palermo; por tratarse de una medida de fuerza mayor, se

¹ Conforme el criterio mayoritario.

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

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 2 de 19
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Palermo.	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00238 00	

interrumpe la caducidad o prescripción de los diferentes procesos que adelanta la Administración Municipal.

PARÁGRAFO: *Queda exceptuado los servicios que ofrece las Comisarias de Familia quien deberá brindar atención los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, acorde a las instrucciones impartidas por el Decreto 460 del 2020 emitido por el Presidente de la Republica a través del Ministerio de justicia y del Derecho, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19; también queda exceptuado los términos y actuaciones en los procesos de selección en sus diferentes modalidades en materia de contratación estatal.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Al término del plazo señalado en el artículo anterior; se procederá a evaluar las condiciones de salubridad que determinen la adopción de medidas para establecer si hay o no lugar a la prórroga de la suspensión de términos que se ordena.*

ARTICULO TERCERO: *Publíquese el presente acto administrativo en las Instalaciones de la Inspección de Policía y espacio público, Comisaria de Familia y en la página web del Municipio de Palermo - huila.*

VIGENCIA. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación”.*

3. DEL TRÁMITE PROCESAL.

El Magistrado Ponente, a través de auto del 16 de abril de 2020 avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días para que los ciudadanos impugnaran o defendieran la legalidad del mismo; ordenó comunicar a la Alcaldesa del municipio de Palermo, al Personero municipal, y a la Secretaria de Gobierno del Departamento del Huila para que se pronunciaran respecto a la legalidad del mencionado decreto, solicitó los antecedentes administrativos del acto, y corrió traslado al señor representante del Ministerio Público para que rindiera concepto.

4. INTERVENCIONES.

4.1. Intervención del Personero Municipal.

Considera que el decreto sometido a control de legalidad se encuentra dentro de las disposiciones establecidas por el Gobierno Nacional y la Constitución Política de Colombia, con base en los principios de la descentralización, subsidiariedad, complementariedad y concurrencia, en aras de actuar oportuna y conjuntamente con las entidades nacionales y territoriales, respetando el ámbito de competencia y con el objeto de atender y hacer frente a la pandemia del COVID-19, de conformidad al Decreto N° 417 de 2020, que declaró “el Estado de



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Palermo

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00238 00

Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional” y el Decreto 418 de 2020, el cual estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se “aplicaran de manera inmediata y preferente sobre la disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la República”

4.2. Alcaldesa del municipio de Palermo.

Con memorial del 4 de mayo de 2020 la alcaldesa del municipio de Palermo señala que el motivo del acto se encuentra más que cimentado en la situación de emergencia sanitaria producida por la propagación del COVID-19 en el escenario global, virus que alcanzó el nivel de pandemia de acuerdo con la alocución oficial de la OMS proferida el 11 de marzo de 2020.

Afirma que la finalidad es coherente con los elementos referidos, por cuanto se pretende garantizar los derechos fundamentales de la población de Palermo, reduciendo la probabilidad de contagio del COVID-19; finalidad que es totalmente armónica con los fines del Estado.

Señal que el Decreto 100-19-064 de 2020 fue expedido por la doctora Natalia Caviedes Chinchilla en su calidad de alcaldesa de Palermo, al amparo de las facultades constitucionales y legales conferidas en los artículos 315.3 de la Carta Política y 44 de la Ley 715 de 2001, entre otros, por lo que es la competente para expedir el referido acto.

Además, cumple con los cuatro elementos esenciales del acto - relativos al objeto, por cuanto correspondiente a la suspensión de términos administrativos el cual busca salvaguardar los derechos fundamentales a la salud, a la vida y al debido proceso, de los sujetos procesales e intervinientes en las actuaciones administrativas, como el público en general y de los servidores públicos que atienden los procedimientos administrativos en el municipio de Palermo.

Sobre las circunstancias modales, afirma que el acto estudiado contiene excepciones que consultan a la razón jurídica y ponderan la garantía de otros derechos en procesos concretos, como los que se adelantan ante las Comisarias de Familia para la protección en casos de violencias intrafamiliar y la adopción de medidas de urgencia.

Expone que los motivos resultan suficientes para reafirmar la presunción de legalidad que le asiste al acto, por lo cual solicita de manera comedida se declare su validez.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 4 de 19
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Palermo.	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00238 00	

4.3. Intervención de la comunidad y de la Secretaría de Gobierno del Departamento del Huila

Venció en silencio el traslado a la comunidad, según constancia secretarial del 4 de mayo de 2020, y tampoco se allegó intervención de la Secretaría de Gobierno del Departamento del Huila.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El agente del Ministerio Público conceptúa que el Decreto No. 100-19-064 del 27 de marzo de expedido por la Alcaldesa del Municipio de Palermo., debe declararse parcialmente nulo en la siguiente expresión contenida en el artículo primero: *“se interrumpe la caducidad o prescripción de los diferentes procesos que adelanta la administración Municipal”*, por considerar que se desconoce que la medida procedente y justificada mientras el Estado de excepción y la emergencia sanitaria es la de suspensión de términos que no la interrupción.

Respecto de los requisitos de procedencia, señala que el acto sujeto a control fue expedido por la Alcaldesa del Municipio de Palermo, cita como fundamento de hecho y de derecho para la expedición del Acto estudiado referencia al Decreto Legislativo 417 de 2020, por lo que hace que el mismo, se haya proferido “en desarrollo” del referido Decreto Legislativo, satisfaciendo así la exigencia del artículo 136 del CPACA, norma que requiere que la expresión a controlar sea de naturaleza administrativa y de contenido general. Y proferida en desarrollo de un estado de un decreto Legislativo.

Considera que el decreto estudiado si es plausible del medio de control por cuanto se da en desarrollo del decreto Legislativo que declaró el Estado de excepción, por darse en desarrollo del decreto legislativo lo hace materialmente susceptible del control inmediato de legalidad, como acertadamente concluyó el tribunal al avocar conocimiento de su control.

Expone que existen unas tesis restrictivas que señalan que para que el Acto sea plausible de control inmediato de legalidad, debe ejercer una competencia otorgada por un de decreto legislativo, exigencia que no se desprende del medio de control, que exige que la norma general y en ejercicio de función administrativa se dé en desarrollo del decreto legislativo, y que es por ello que la Ley 1437 señala la procedencia del medio de control para él, así sean facultades que se tengan en cualquier tiempo, pero que, al ejercerse en desarrollo de un decreto legislativo, hacen que el criterio de conexidad se cumpla.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 5 de 19
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Palermo	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00238 00	

Señala que es un acto administrativo de contenido general, que desarrolla un Decreto Legislativo, lo que hace que se cumplan los requisitos materiales de procedibilidad del presente medio de control.

Sobre la conexidad, expone que existe relación de conexidad entre las medidas adoptadas y aquellas que sirvieron de fundamento para su expedición encontrando que no hay falsa o errónea motivación ni desviación de poder.

Respecto del carácter transitorio y la proporcionalidad considera que la suspensión de términos es una consecuencia necesaria para garantizar los derechos de los administrados quienes por las medidas de restricción a la movilidad y de atención al público no pueden acceder a las actuaciones administrativas de su interés.

Señala que la alcaldesa era competente y la medida tiene un fin justificado y es proporcional con la protección de los derechos de los ciudadanos y con los fines que persigue; además que la medida analizada no implica suspensión sino restricción que protege a servidores públicos usuarios y al ordenamiento jurídico en abstracto.

En igual sentido considera que la disposición estudiada no suspende términos en materia de atención y procesos ante las comisarías de familia ni en materia de contratación estatal, las cuales tienen normativa especial que no se modifica en el Acto estudiado.

Advierte que no obstante lo anterior, la expresión “*se interrumpa la caducidad o prescripción de los diferentes procesos que adelanta la administración Municipal*”, desconoce que la medida procedente y justificada mientras el Estado de excepción y la emergencia sanitaria es la de suspensión de términos no la interrupción.

Manifiesta que la interrupción es un fenómeno sustancialmente diferente a la suspensión, con consecuencias diferentes; adicionalmente, la caducidad por ser una figura de orden público no es susceptible de interrupción, por lo que dicha expresión debe anularse.

6. CONSIDERACIONES.

6.1. Competencia de esta Corporación.

1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 136, numeral 14 del artículo 151, y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³, el Tribunal es competente para conocer en única instancia del

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

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 6 de 19
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Palermo.	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00238 00	

control de legalidad del decreto No. 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 proferido por la alcaldesa del municipio de Palermo, jurisdicción del Departamento del Huila.

6.2. Problema Jurídico

2. Corresponde determinar si el Decreto No. 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 proferido por la alcaldesa del municipio de Palermo se ajusta al ordenamiento jurídico que regula el estado de excepción y la urgencia manifiesta.

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

6.3. Características del control inmediato de legalidad.

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

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

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

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

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

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

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 7 de 19
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Palermo	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00238 00	

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

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

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

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

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

8. Con la finalidad de controlar las medidas que se adopten en los estados de excepción, el artículo 20 de la mencionada ley establece el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción; control inmediato de legalidad que se encuentra regulado en el artículo 136 del CPACA.

9. Como lo ha indicado el Consejo de Estado en su jurisprudencia, “*el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en Ley Estatutaria 137 de 1994⁴ y en la Ley 1437 de 2011,⁵ para examinar “las medidas de carácter general que sean dictadas” por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.*

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que establecen la situación de Excepción, y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla.

Esta Corporación⁶ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

⁴ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁶ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Palermo.

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00238 00

1. *Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁷ 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 conjugarlo.*
4. *Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.*
5. *La Sala Plena del Consejo de Estado⁸ ha dicho, además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.*
6. *Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.*
7. *La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), por cuanto los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la*

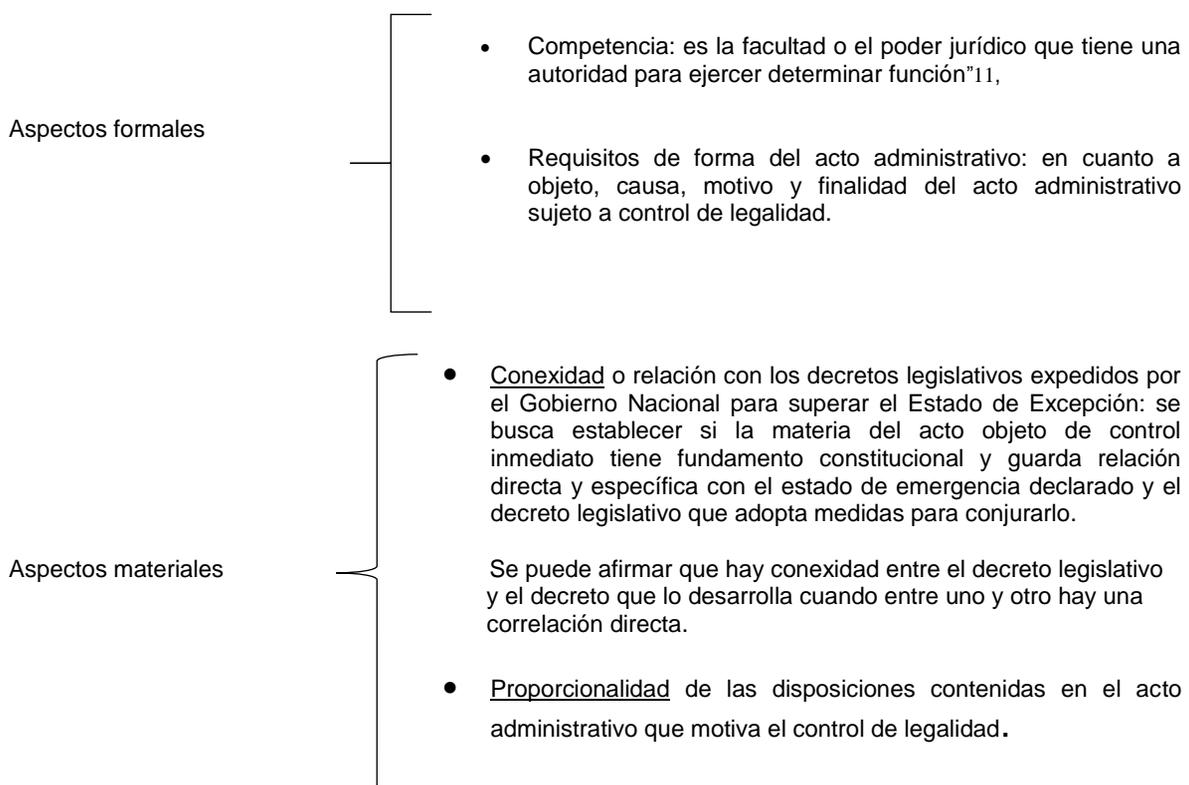
⁷ "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

⁸ 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.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 9 de 19
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Palermo	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00238 00	

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.⁹

10. En igual sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁰ ha señalado que una vez definida la procedencia o procedibilidad del control inmediato de legalidad, en este caso del Decreto 100-19-064 de 2020, lo cual se analizó en líneas anteriores; se pasa a realizar el estudio de los aspectos formales y materiales; en efecto, ha indicado:



6.4. Requisitos de procedibilidad.

11. El Consejo de Estado¹² estableció los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad, indicando que:

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

1. Que se trate de un acto de contenido general.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Número 10. Sentencia del 11 de mayo de 2020. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020 expedida por el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura.

¹⁰ Ibídem

¹¹ Rodríguez Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, Temis, Bogotá, 2013, pág. 322

¹² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Del 31 de mayo de 2011.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 10 de 19
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Palermo.	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00238 00	

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

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

12. Efectivamente el Decreto No. 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 proferido por la alcaldesa del municipio de Palermo es un acto administrativo general por cuanto no está relacionado con situaciones jurídicas individuales y subjetivas, sino que por el contrario a través de él se adopta lo ordenado por el Gobierno Nacional respecto de la suspensión de términos en los procesos administrativos.

13. Tiene por finalidad suspender los términos en los procedimientos administrativos, sancionatorios, procesos contravencionales de policía, por infracción a las normas de tránsito, procesos disciplinarios, procedimientos administrativos de cobro coactivo y persuasivo, en las actuaciones administrativas que se surten ante los organismos de la administración central del municipio de Palermo, señalándose en su parte considerativa que con esta declaratoria se busca garantizar el respeto por la seguridad jurídica y el debido proceso de los usuarios e interesados en las actuaciones de la administración, para lo cual se deben adecuar las condiciones de prestación del servicio frente a la inminencia de la situación y su posible interrupción

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

14. En relación con este requisito, se advierte que este decreto fue proferido por una autoridad territorial, esto es la alcaldesa del municipio de Palermo, en ejercicio de sus funciones administrativas como alcaldesa, como se deriva de sus competencias constitucionales y legales que el mismo acto alude, como las consagradas en la ley 136 de 1994 modificada por la ley 1551 de 2012, artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001.

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

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

16. Teniendo en cuenta que la Organización Mundial de la Salud - OMS calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y ordenó a los jefes y



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Palermo

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00238 00

representantes legales de entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus) dentro de las cuales se encontraba el teletrabajo.

17. Posteriormente el presidente de la República, por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

18. En su artículo tercero del mencionado decreto dispuso que: *“El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.”*

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

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

21. Por medio del Decreto Ordinario 457 de 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, dentro de las cuales se encuentra la de ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00.00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00.00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

22. Mediante Decreto 461 del 28 de marzo de 2020 el gobierno adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se tomaron medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 12 de 19
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Palermo.	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00238 00	

públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

23. Con el fin de determinar si se cumple con el presupuesto de conexidad, esto es si el acto objeto de control desarrolla los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción declarado, en los considerandos del Decreto No. 100-19-064 del 27 de marzo de 2020, se establecieron como fundamento:

- Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia consagra como atribución de los Alcaldes Municipales, como primera autoridad de Policía, la de conservar el Orden Público en su respectiva Jurisdicción de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley.
- La declaratoria de pandemia de la OMS, con base en la cual el presidente de la Republica, señaló, que se deben tomar medidas adicionales, por lo tanto "*se declara la emergencia sanitaria, de la mano de las directrices de la Organización Mundial de Salud*", que irá hasta el 30 de mayo. Esta declaratoria permite "*tomar medidas rápidas y excepcionales*".
- Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia, establece.
- Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 la cual señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público deberán "*(i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernado*"
- Ley Estatutaria 1751 de 2015, la cual regula el derecho fundamental a la salud y dispone que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.
- Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.
- La Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social adopto la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 am) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Palermo

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00238 00

- Decreto 417 de 2020, por medio del cual el presidente declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.
- Decreto 418 del 18 de marzo 2020 por medio del cual se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.
- Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 por medio del cual el presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

24. De la misma manera en las atribuciones constitucionales y legales que se citan como fundamento para la expedición del mencionado decreto, se enlistan leyes 136 de 1994 modificada por la ley 1551 de 2012, artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016

25. Al confrontar el fundamento del acto administrativo sujeto a control, con la decisión de la alcaldesa de suspender los términos en los procedimientos administrativos, que se surten ante los organismos de la administración del municipio de Palermo, el Tribunal advierte que esta decisión no desarrolla los decretos que menciona en la parte motiva, pues si bien cita el Decreto 417 de 2020 por medio de la cual Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, este decreto no le da la facultad expresa de suspender dichos términos.

26. Aunado que, si bien, cita Decretos como el 418 y 420 de 2020, estos decretos nada tienen que ver con la facultad de suspender términos pues estos regulan lo concerniente a temas de orden público como la prohibición del consumo de bebidas embriagantes, reuniones y aglomeraciones, toque de queda de niños niñas y adolescentes, y otras instrucciones.

27. Es importante aclarar que el decreto No. 491 del 28 de marzo de 2020¹³, es el que le da expresas facultades a los alcaldes para suspender los términos de las actuaciones administrativas, sin embargo, al ser proferido en fecha posterior al dictado por la alcaldesa de Palermo, es claro que en ese momento la primera autoridad de la entidad territorial se basó en otras normas ordinarias como ya se dejó relacionado, por lo que el decreto no puede ser objeto de control inmediato de legalidad.

¹³ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 14 de 19
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Palermo.	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00238 00	

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

29. Así las cosas y al no cumplirse en su integridad los requisitos de procedibilidad, la Sala no realizará el control inmediato de legalidad del Decreto No. 100-19-064 del 27 de marzo de 2020.

7. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REALIZAR el control inmediato de legalidad del Decreto No. Decreto No. 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 *"POR EL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE SE ADELANTAN ANTE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE PALERMO EN VIGENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y CALAMIDAD PUBLICA POR PANDEMIA DE COVID - 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, expedido por la alcaldesa del municipio de Palermo -Huila, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia, sin perjuicio de los demás medios de control que se puedan promover ante la Jurisdicción contencioso administrativa.

SEGUNDO: Por Secretaría notificar la presente providencia a la alcaldesa del municipio de Palermo, al Personero Municipal, y a la Secretaria de Gobierno del Departamento del Huila a las cuentas de correo institucionales destinadas para tal efecto por cada entidad.

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

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE. -

Los Magistrados:



ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Salva Voto





Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Palermo

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00238 00

RAMIRO APONTE PINO

BEATRÍZ TERESA GALVIS BUSTOS
Aclara Voto

JORGE ALIRIO CORTES SOTO

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA



SALVAMENTO DE VOTO

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado

Neiva, Dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

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

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

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

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

4. Para realizar el estudio de este requisito de procedibilidad debe tenerse presente que durante los estados de excepción coexisten en las autoridades una función administrativa ordinaria que deviene del ordenamiento jurídico, y una función administrativa especial que deviene de la excepcionalidad declarada, de tal suerte que todas las decisiones administrativas territoriales, que son las cuestionadas por esta Corporación, que se expidan sin relación alguna con el estado de excepción son propias de esa función ordinaria cuya competencia conservan las autoridades incluso en estas situaciones de



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 17 de 19
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Palermo	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00238 00	

anormalidad (salvo que los decretos leyes las modifiquen o suspendan).

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

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

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

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

9. Al descender al caso concreto si bien la suspensión de términos de los procesos administrativos no se encuentra regulada en las leyes que tiene que ver con las facultades de los alcaldes, tales como Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016, y artículo 315 de la C.P., la decisión de hacerlo tomada por la alcaldesa del municipio mediante el Decreto No. 100-19-064 del 2020 está

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 18 de 19
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Palermo.	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00238 00	

desarrollando el Decreto 417 del 2020 que declaró el Estado de excepción, lo que hace materialmente susceptible del control inmediato de legalidad.

10. Como se advierte el mencionado decreto señala dentro de sus considerandos el Decreto 417 que declaró el estado de excepción y otras normas que hacen referencia a la emergencia generada por el Covid-19, de tal suerte que su finalidad es exclusivamente atender la crisis generada por el Covid -19, esto es atender la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 mencionado, por lo que evidentemente se cumple este criterio de conexidad.

11. Ahora, si bien el decreto también se fundamentó en los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, por medio del cual se regula las instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y se expidió en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas por la constitución política, la Ley 136 de 1994, Ley 715 de 2001, Ley 1801 de 2016, Ley 1523 de 2012, Decreto 780 de 2016, la Sala considera que estas facultades ordinarias citadas en el cuerpo del decreto, no desdibujan el hecho que el decreto controlado en este proceso se haya expedido en desarrollo del referido decreto legislativo y para su finalidad.

12. Conforme a lo anterior, al confrontar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar la emergencia Económica, Social y Ecológica, con el Decreto No. 100-19-064 del 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Palermo, no hay duda que este último tiene fundamento excepcional (Decretos 417, 418, y 420 del 18 de marzo de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional), y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado pues el mismo busca superar la crisis que dio lugar a la declaratoria de Estado de emergencia, por lo que existe conexidad entre las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y las tomadas por el Municipio de Palermo.

13. Evidenciando que desde una perspectiva material el Decreto municipal No. 100-19-064 del 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Palermo desarrolló el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, es procedente realizar el control de legalidad y determinar si se ajusta a derecho, es decir, analizar los aspectos formales y materiales del mismo.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 100-19-064 del 27 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Palermo

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00238 00

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

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado