



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

### Sala Plena

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

MAGISTRADO PONENTE	: <b>JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO</b>
EXPEDIENTE NÚMERO	: 410012333000 – <b>2020 – 00175</b> – 00
REMITENTE	: ALCALDE DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE
ACTO A REVISAR	: DECRETO 019 DE 2020
MEDIO DE CONTROL	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
SENTENCIA No.	: 09 – 06 – 74 – 20 / CIL – 07
ACTA No.	: 15 DE LA FECHA

#### 1. ASUNTO.

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

#### 2. ANTECEDENTES Y TRÁMITE.

El 24 de marzo de 2020 el alcalde del municipio de Guadalupe expidió el Decreto No. 019, "*Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Guadalupe*" y lo remitió a esta Corporación para surtir el control inmediato de legalidad del mismo.

Con auto del 14 de abril 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 intervenido<sup>1</sup> e invitó a la Secretaría de Gobierno y Salud del departamento del Huila, a la Personería del municipio de Guadalupe, también a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Surcolombiana y a la ESAP – Regional Huila para que conceptuaran sobre la legalidad del acto objeto de control, habiéndose pronunciado sólo la última entidad.

Asimismo, se dispuso notificar personalmente al alcalde del municipio de Guadalupe y al agente del Ministerio Público, habiendo emitido concepto este último.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Según constancia secretarial del 28 de abril de 2020 (f. 34 exp. digital).

<sup>2</sup> Según constancia secretarial del 13 de mayo de 2020 (f. 53 exp. digital).

### **3. POSICIÓN DEL ALCALDE DE GUADALUPE.**

Guardó silencio (f. 34 y 53).

### **4. CONCEPTO DE LA ESAP – REGIONAL HUILA.**

El Jefe de la Oficina Jurídica de la entidad, luego de referirse a las recomendaciones de la OMS frente a la pandemia por Covid-19, la emergencia sanitaria y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en el territorio nacional con ocasión de la misma, advirtió que conforme lo prevén los artículos 41 a 43 de la Ley 80 de 1993 la urgencia manifiesta es un mecanismo excepcional que otorga instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios a fin de enfrentar situaciones de crisis (que puede ser la calamidad pública).

Indicó que bajo tales condiciones es imposible celebrar los contratos a través de la selección objetiva (licitación pública o modalidades menos expeditas) y se requiere garantizar la continuidad de un servicio que exige suministro de bienes, ejecución de obras o la propia prestación de servicios, de ahí que el municipio de Guadalupe puede autorizar la celebración de contratos de manera directa e inmediata para atender la emergencia suscitada por Covid-19.

En cuanto a los traslados presupuestales internos ordenados, estimó que de acuerdo a lo señalado por la sentencia C-772/98<sup>3</sup> y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 5 de junio de 2008, los mismos son procedentes y no violan el artículo 345 constitucional dado que su finalidad es atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, pues el alcance de su declaratoria incluye las situaciones relacionadas con los estados de excepción y no se requiere la aprobación del concejo municipal para ello, sin que se pueda modificar o alterar el monto total de las apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda del ente territorial.

Además, precisó que el artículo 1º del Decreto Nacional 461 de 2020 autorizó a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para enfrentar las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia, por eso el alcalde de Guadalupe tiene las facultades para realizar los traslados

---

<sup>3</sup> Que analizó la constitucionalidad del parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

presupuestales del caso y en tal sentido el decreto objeto de análisis está conforme a la normativa constitucional y legal.

## **5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

**Solicitó** declarar no ajustado a Derecho el Decreto *sub examine*, resaltando para el efecto la facultad constitucional que le asiste al presidente de la República para declarar el estado de emergencia y conjurar la crisis (artículo 215 superior) y trajo a colación el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (marco normativo del control inmediato de legalidad) lo mismo que mencionó el Decreto 417 de 2020 por el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el país por la propagación del Covid-19 y los Decretos 440 y 461 con el que se implementaron medidas necesarias dentro de ese estado de excepción y transcribió la parte resolutive del decreto que ocupa la atención del Tribunal.

Adujo que el Decreto en mención cumple con los requisitos de forma (número, fecha, competencia, motivación, parte resolutive y vigencia), aún cuando no registró el marco normativo que otorga la competencia al alcalde para su expedición; no obstante menciona las normas en su parte considerativa y dando prevalencia al Derecho sustancial se entiende que ello está suplido.

En cuanto a los requisitos de fondo, encontró satisfecho el denominado por el precedente<sup>4</sup> como la conexidad, entendido como la confrontación entre el contenido del acto administrativo y las normas que le sirvieron de fundamento, pues dentro de éstas figuran los decretos legislativos 417 de 2020 que declaro el estado de excepción y el Decreto 440 de 2020<sup>5</sup> que autorizó la contratación directa de urgencia a fin de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia, al igual que realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de recursos al interior del sistema de salud.

Sin embargo, expuso que en el decreto municipal la declaratoria de urgencia no está debidamente delimitada, pues si bien es cierto el Decreto 440 de 2020 se indicó que se entiende probado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta, con fundamento en la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, esto no releva su consignación específica en el acto administrativo que se analiza, junto con las afectaciones o efectos de la pandemia

---

<sup>4</sup> Sin identificar providencia alguna.

<sup>5</sup> Por medio del cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia Covid-19.

Covid-19 que se pretenden mitigar o contener y que requieren la contratación de suministros de bienes o la prestación de servicios de manera urgente y para el inmediato futuro.

Agregó que tampoco se determinaron las medidas o estrategias cuya realización se pretenden para hacer frente a la crisis, pues ni en la parte considerativa ni la resolutive se menciona la existencia del Plan de Acción que según el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 debe contenerlas, lo que constituye el marco dentro del cual debe circunscribirse la contratación que se derive de la urgencia, de tal suerte que no están definidos los objetos contractuales que sirven de referencia para los traslados presupuestales ordenados y el acto a revisar se limita a señalar de manera general la habilitación de actos y contratos para conjurar la emergencia.

Concluyó que la declaración de urgencia se realizó por tres meses sin que el acto administrativo revisado contenga los parámetros que se tuvieron en cuenta para establecer dicho término, más aún cuando sobrepasa los lapsos contemplados para la emergencia económica, social y ecológica y la emergencia sanitaria, los cuales le sirvieron de soporte para su expedición.

## **6. CONSIDERACIONES.**

### **6.1. Competencia y validez.**

La Corporación es competente para dirimir esta instancia, dada la calidad de la autoridad que expidió el acto administrativo objeto de control (artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151-14 del CPACA) y a ello se procede por cuanto no se avistan circunstancias que invaliden lo actuado.

### **6.2. Problema jurídico.**

Se plantea resolver al Tribunal: A) ¿Resulta procedente el control de legalidad del Decreto 019 de marzo 24 de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Guadalupe? B) ¿Se encuentra ajustado a Derecho el referido acto administrativo?

La tesis del Tribunal es que el Decreto 019 de marzo 24 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. La anterior tesis 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.**

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 sobrevengán 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.

Con ocasión de la pandemia de 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 Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días y lo decretó de nuevo por igual término con el Decreto Legislativo 637 de mayo 6 de 2020 advirtiendo que mediante decretos con fuerza de ley adoptará las medidas para conjurar la crisis originada por la referida pandemia.

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

El artículo 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994<sup>6</sup> 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."*(Subrayas de la Sala).

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.

En atención a la normativa en comento y conforme lo ha establecido el precedente<sup>7</sup>, la procedibilidad del control inmediato de legalidad depende del cumplimiento de los siguientes presupuestos:

<sup>6</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de septiembre 26 de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, Exp. 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, Exp. 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).” (Subrayas fuera de texto).*

Teniendo en cuenta lo anterior, el Tribunal establecerá si el Decreto 090 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.**

El Decreto 019 de 2020 dispuso: a) la declaratoria de la urgencia manifiesta en el municipio de Guadalupe por el término de tres meses con el fin de adoptar las medidas de contención y mitigación de los riesgos asociados a la pandemia de Covid-19 y atender las futuras consecuencias que pueda desencadenar la afectación de la población; b) la celebración de contratos, convenios y demás negocios jurídicos que sean indispensables para contrarrestar la urgencia (referidos a adquisición, prestación de servicios o construcción de obras relativas a la atención de las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria, asistencia humanitaria de la población vulnerable, preservación del orden público, continuidad en la prestación de los servicios públicos esenciales y demás necesarios y pertinentes); c) la realización de movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar la urgencia; d) la tramitación expedita de dichos contratos por parte de las distintas dependencias de la entidad y, d) el envío de los documentos que constituyan el expediente administrativo de la urgencia manifiesta, junto con los contratos celebrados, con destino al ente de control fiscal.

Tales medidas son de carácter general, pues la declaración de urgencia manifiesta abarca toda la actividad contractual del municipio sin distingo alguno y está orientada a contrarrestar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor, que exijan de la administración actuaciones inmediatas sin la posibilidad de acudir a los mecanismos ordinarios en la selección de los contratistas.

Ahora, una calamidad es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, 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, en el respectivo territorio y con el fin de conjurarla se acudió a la declaración de urgencia para desarrollar sin dilaciones la contratación requerida para solventarla.

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

La función administrativa es aquella actividad ejercida por el Estado para la realización de sus fines, misión y funciones<sup>8</sup>, 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 3 de la Ley 489 de 1998.

Del contenido del acto administrativo se aprecia que se invocaron las normas que facultan al alcalde municipal para decretar la urgencia manifiesta y celebrar los actos y contratos para hacer frente a la misma, siendo desarrolladas en su cuerpo considerativo, pues se hizo alusión a los artículos 315 de la Constitución y 91 de la Ley 136 de 1994<sup>9</sup>, en los cuales se listan como atribuciones y funciones del alcalde *“dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo”*, al igual que las otorgadas por los artículos 42 de la Ley 80 de 1993 y 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto Reglamentario Único 1082 de 2015, para acudir a la contratación directa bajo la égida de la urgencia.

Por lo anterior, no queda duda que el acto en revisión fue expedido por el primer mandatario del municipio de Guadalupe en ejercicio de la función administrativa que le ha sido conferida por el ordenamiento jurídico, por lo que también está satisfecho el requisito en estudio.

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

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

Verificado el contenido del Decreto 019 de marzo 24 de 2020, aprecia el Tribunal que el alcalde del municipio de Guadalupe ejerció la función administrativa para adoptar las medidas de carácter general a que se ha hecho alusión, con apoyo concreto en la siguiente normativa: i) artículos 42 de la Ley 80 de 1993; ii) artículo 2-4 de la Ley 1150 de 2007; iii) artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 y iv) artículo 7 del Decreto 440 de 2020.

Bajo esta óptica, se encuentra que tal acto administrativo aun cuando cita en su parte considerativa al Decreto 440 de 2020, que es un decreto de carácter legislativo, no lo desarrolla en sí ni tampoco otros del mismo talante, pues su real fundamento radica en las facultades ordinarias previstas en las citadas normas legales, de lo que se infiere que este acto es un ostensible desarrollo de esas potestades.

Nótese que las aludidas disposiciones normativas legales son preexistentes a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica que, como se vio inicialmente, se suscitó el 17 de marzo del año en curso. En este sentido, no puede inferirse que el acto administrativo revisado configure un desarrollo del mencionado estado de excepción, muy a pesar que en su contenido haya hecho referencia a la crisis mundial generada por la citada pandemia.

Sobre este preciso asunto, el Consejo de Estado en auto del 6 del presente mes y año sostuvo<sup>10</sup>:

*“En este aspecto, es importante resaltar que no todos los actos que las autoridades del orden nacional expidan adoptando medidas relacionadas con ese tema deben ser aprehendidos automáticamente para control inmediato de legalidad por el Consejo de Estado, pues, de acuerdo con las normas que regulan la materia, es menester que éstos se profieran **al amparo de los decretos legislativos propios del Estado de Excepción y no como desarrollo de las facultades que de ordinario detentan y con base en las cuales también puede adoptar medidas para enfrentar la pandemia.** Lo anterior, dado el carácter restrictivo y excepcional del medio de control inmediato de legalidad.”* (Negrilla del Tribunal).

De hecho tampoco avista la Corporación que desarrolle el citado Decreto 440 de 2020, pues la urgencia manifiesta, tal y como está prevista en la normativa, no requiere de la existencia o declaratoria de un estado de excepción; no obstante, aún cuando las situaciones relacionadas con éstos constituyen un fundamento que

---

<sup>10</sup> Sala 16 Especial de Decisión, C.P. Nicolás Yepes Corrales, exp.: 11001-03-15-000-2020-01557-00.

le abre paso, lo cierto es que el acto que la invoque debe fundamentarse precisamente en esas situaciones para entender que se configura en un desarrollo del mismo estado de excepción y ello no ocurrió en el presente caso.

Puede observarse que, en esencia, las motivaciones del Decreto 019 de 2020 de Guadalupe para acudir a la urgencia manifiesta, descansan en la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional en acatamiento a las directrices impartidas por la OMS, la potencialidad letal de la propagación del virus, la curva creciente de casos que amenaza con afectar a la población, las limitadas condiciones para la atención hospitalaria a los pacientes infectados y, el concepto favorable que emitió el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y Desastres de esa localidad para declarar la calamidad pública en el ente territorial, mas no se fundamentó en el estado de excepción, por eso no puede afirmarse que está ligado o tenga conexidad con el mismo.

En este aspecto, dijo el Consejo de Estado en el proveído ya citado:

*“Así, la declaratoria de **urgencia manifiesta** es una figura que se encuentra contemplada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993<sup>[6]</sup> y de la cual pueden hacer uso las autoridades en los eventos allí previstos, **sin que necesariamente exista un estado de excepción**; y aunque una de los supuestos que la justifica es, precisamente, las “situaciones relacionadas con los estados de excepción”, en este caso es claro que la razón aducida por el Hospital no es esa sino la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección social, así como la calamidad pública decretada tanto por la Gobernación de Cundinamarca como por la Alcaldía Mayor de Bogotá, de manera que se estaría en la causal de necesidad de “conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad”, establecida en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.”*

Ahora bien, la Corporación comparte la intervención de la ESAP y del Ministerio Público en cuanto aludieron a las atribuciones ordinarias que tienen los alcaldes para invocar a la urgencia manifiesta y por causa de ella acudir a la contratación directa para conjurar la situación de emergencia sanitaria, al igual que para realizar los traslados presupuestales internos con ocasión de la misma y bajo las previsiones hechas por la Corte Constitucional en la sentencia C-772/98, pero conforme a los razonamientos anteriores, no puede entrar a estudiar su apego al ordenamiento jurídico ni su proporcionalidad o conexidad, por cuanto ello es propio 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.

Lo anterior, por cuanto es claro que el Decreto 019 de marzo 22 de 2020 de Guadalupe fue proferido en uso de las facultades legales y ordinarias con que

cuentan las autoridades en lo que a contratación pública se refiere, mas no como desarrollo de algún decreto legislativo proferido en el marco del estado de excepción, aun cuando en su parte motiva se le haya mencionado, de ahí que 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: ABSTENERSE** de realizar el control inmediato de legalidad del Decreto 019 de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Guadalupe, por cuanto es improcedente. Lo anterior, sin perjuicio de los demás medios de control que se puedan promover ante la jurisdicción contencioso 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 Guadalupe, 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,

  
**RAMIRO APONTE PINO**  
Presidente

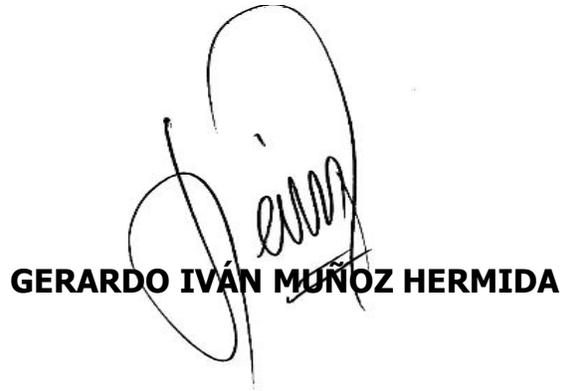
  
**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
Vicepresidenta  
Con aclaración de voto



**JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO**



**ENRIQUE DUSSÁN CABRERA**  
Con salvamento de voto



**GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA**



**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**

**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 : **41001-23-33-000-2020-00175-00**

Ente territorial: **Municipio de Guadalupe**

Acto : **Decreto No. 19 del 24 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. 19 de 2020 expedido por el Municipio de Guadalupe, al considerarse que las medidas allí adoptadas no desarrollan el estado de excepción, pues las mismas tiene fundamento en las normas ordinarias.

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

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

---

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

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

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

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

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

Respetuosamente,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'B' followed by several horizontal strokes and a vertical line extending downwards.

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**

Magistrada

# SALVAMENTO DE VOTO

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

Clase de proceso	Control inmediato de legalidad
Acto Administrativo	Decreto 019 de 2020 expedido por el alcalde municipal de Guadalupe
Radicación	41 001 23 33 000 2020 00175 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 ending in a sharp point.

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