



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA**

### **SALA PLENA**

**M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**

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

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>MUNICIPIO DE GIGANTE</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>DECRETO No. 045 del 30 de marzo de 2020</b>
<b>PROVIDENCIA</b>	<b>SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>41-001-23-33-000-2020 00232-00</b>
<b>APROBADO EN SALA</b>	<b>ACTA No. 17 DE LA FECHA</b>

### **ASUNTO**

Procede la Sala Plena de la Corporación a ejercer Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 045 del 30 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Gigante, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>.

### **ANTECEDENTES**

#### **1. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD**

El alcalde de Gigante -Huila expidió el Decreto No. 0045 del 30 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO 036 DEL 18 DE MARZO DE 2020, SE ACOGE LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO 457 DEL 2020, SE ADOPTAN LAS INSTRUCCIONES DEL DECRETO 461 DEL 2020 y SE DICTAN OTRAS*

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

*DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE GIGANTE, PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA DECLARADA POR LA PANDEMIA DE COVID - 19*”, en el que ordenó:

**ARTÍCULO PRIMERO:** *modificar el ARTÍCULO SÉPTIMO, ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO, ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO, los cuales quedaran de la siguiente manera:*

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** *Ordénese el cierre temporal de los establecimientos como discotecas, bares, clubes nocturnos, licoreras, billares, canchas de tejo, cantinas, estancos, centros recreacionales, entre otros; que funcionen en todo el territorio del Municipio de Gigante – Huila, hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

**ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO:** *Ordenar el aislamiento preventivo hasta el 31 de mayo de 2020 para la siguiente población que habita en todo el territorio del Municipio de Gigante – Huila:*

*1. Mayores de setenta (70) años de edad.*

**ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO:** *Atención al público se suspende la atención al público de manera presencial en todas las dependencias de la Administración Municipal hasta el 03 de abril del 2020.*

**PARÁGRAFO PRIMERO:** *se exceptúa de la anterior medida, a la dependencia de la Secretaría de Hacienda y Tesorería municipal, la cual atenderá en su ventanilla dentro del horario comprendido desde las 7:00 am a 12:00 pm de lunes a viernes. Del 06 de abril al 10 de abril no habrá atención al público, en esta dependencia.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *En virtud de las disposiciones de distanciamiento social adoptadas tanto por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal se suspende todas las actuaciones administrativas que adelanten las diferentes secretarías y Jefes de Unidad, la suspensión de los términos implica la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta la administración municipal de Gigante – Huila.*

**PARÁGRAFO PRIMERO:** *se exenciona los procesos para garantizar, proteger y restablecer los derechos de los niños niñas y adolescentes y los demás miembros de la familia en situación de violencia intrafamiliar de conformidad con la Ley 1098 de 2006 y Decreto 4840 de 2007.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Ordenar a la Secretaría de Hacienda y Tesorería Municipal de Gigante – Huila, para que a partir de la vigencia del presente Decreto se reduzca la tarifa del impuesto predial, y que cuya reducción sea proporcionalmente igual a las señaladas como descuento por pronto pago, en los dos (2) cortes establecidos en el artículo Primero del acuerdo No. 024 del 27 de noviembre de 2019.*

**PARÁGRAFO PRIMERO:** *El término de la reducción tarifaria del 15% al impuesto predial unificado, se extenderá hasta el 30 de junio del 2020.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** *El término de la reducción tarifaria del 15% al impuesto industria y comercio y complementarios, se extenderá hasta el 30 de junio del 2020.*

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

## **2. TRÁMITE PROCESAL**

Mediante auto del 21 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del citado Decreto y se ordenó la notificación y publicaciones del caso.

## **3. INTERVENCIONES**

Dentro del término concedido, el municipio de Gigante – Huila no se pronunció y no se registró ninguna intervención ciudadana.

### **3.1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El señor Procurador 153 Judicial II Administrativo de Neiva consideró que debe asumirse el control del referido Decreto municipal y que debe anularse el artículo primero y que contiene varias órdenes, una de ellas establece el cierre de establecimientos abiertos al público, la cual deviene en ilegal si se considera que lo prohibido en el Decreto del orden nacional es el consumo de bebidas alcohólicas al interior de los establecimientos; no obstante, nada impide que puedan ejercer su actividad de venta de bebidas bajo la modalidad de domicilio o venta en el punto sin consumo.

En cuanto a las restricciones derivadas del aislamiento preventivo obligatorio, per se, implican que la actividad comercial principal de dichos establecimientos no pueda desarrollarse, empero, la actividad comercial de venta de bebidas alcohólicas, como el propio Decreto estudiado señala, no se ha prohibido; no obstante, sería de imposible ejecución si el establecimiento está afectado con una orden de cierre; por tanto, el art. 1º debe ser declarado nulo en lo referente a los cierres ordenados.

En cuanto al aislamiento preventivo obligatorio a las personas mayores de 70 años se encuentra justificada en el grave riesgo que supone para esa población la exposición al virus; si a lo anterior se suma que la vulnerabilidad documentada frente a la enfermedad COVID-19 que tiene este segmento poblacional y a la dificultad del tratamiento generalizado, una de las mejores opciones es el aislamiento, tal como lo han ordenado las autoridades sanitarias, por lo que esta medida se encuentra ajustada a derecho. Si bien genera una restricción fuerte al derecho de la libertad personal, la misma es justificada en tanto se torna una medida de protección a la vida como condición de ejercicio del resto de derechos. Se justifica además no solo para proteger la vida de los confinados sino para evitar el contagio con otras personas y el colapso de la capacidad instalada de atención médica.

La medida de suspensión de atención al público puede ser tomada por el alcalde municipal como suprema autoridad administrativa del municipio, siendo acorde con las directrices que antes del estado de excepción se habían impartido por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud. Que es una consecuencia necesaria para garantizar los derechos de los administrados por las medidas de restricción de la movilidad y de atención al público. Que de esta manera el alcalde debe adoptar las medidas transitorias que garanticen la seguridad de la salud de los servidores y colaboradores, la protección de los ciudadanos, así como el respeto por la seguridad jurídica y el debido proceso de los usuarios e interesados en las actuaciones, ante la gravedad de los hechos expuestos al declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica.

De conformidad con los arts. 314 y 315 de la Constitución Política, el alcalde es el jefe de la administración municipal y representante legal del municipio, y tiene entre otras funciones las de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, los Decretos del gobierno, ordenanzas, acuerdos del Concejo, conservar el orden público en el municipio y dirigir la acción administrativa del mismo.

En ese mismo sentido, la Ley 136 de 1994 le asigna al alcalde la categoría de empleado público, lo faculta para dictar Decretos, resoluciones y órdenes en sus municipios, y le impone como función preservar el orden público en su jurisdicción.

Ahora bien, los términos absolutos de la restricción de atención al público, sin indicar los medios virtuales que se pueden utilizar por los administrados, ni exceptuar de tal medida a dependencias como la Comisaría de Familia, hacen que el acto estudiado deba declararse nulo por infracción a normas superiores de derecho.

El artículo segundo desconoce la medida procedente y justifica el Estado de excepción y la emergencia sanitaria es la de suspensión y no la de interrupción, pues son fenómenos totalmente diferentes, aunado a ello, la caducidad es una figura de orden público que no es susceptible de interrupción, así que dicha expresión debe anularse.

El artículo tercero, no implica la disminución en las proyecciones globales de recaudo para los impuestos predial y comercio, ni genera modificación en las tarifas; se limita a modificar plazos inicialmente definidos, para ampliarlos. En tanto, dicha prórroga se encuentra justificada en los efectos que ha generado la ciudadanía del municipio de Gigante, las medidas de distanciamiento social, aislamiento preventivo y confinamiento, ordenadas para todo el territorio nacional y aplicado en la entidad territorial.

Consultado el Estatuto Tributario del municipio, encontré que determinar el calendario tributario y determinar el sitio de pago del impuesto es una facultad radicada en la alcaldía municipal, no así los descuentos por pronto pago, pues dicha facultad esta en cabeza del concejo municipal de manera privativa.

Consideró que la modificación realizada no varía los porcentajes de los descuentos y si bien inicialmente podría pensarse que ello desconoce el Estatuto Tributario municipal y los acuerdos que reglamentan los descuentos para el impuesto predial, no puede perderse de vista que el Decreto Legislativo 461 de 2020, facultó a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, por lo que el artículo analizado deviene ajustado a derecho.

Conforme a lo anterior, el Decreto analizado debe ser declarado parcialmente nulo en sus artículos y segundo por violación a normas superiores, concretamente Decretos 457 y 460 de 2020, en lo referente a las regulaciones referidas al cierre de establecimientos, suspensión de términos e interrupción de la prescripción y caducidad. La medida de



aislamiento a personas mayores de 70, así como la reducción del impuesto predial e industria y comercio se encuentran ajustados a derecho.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. COMPETENCIA

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

En este caso, el Tribunal tiene competencia para ejercer dicho control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 045 del 30 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Gigante – Huila, como quiera que se cumplen los anteriores supuestos.

### 2. PROBLEMA JURÍDICO

*Corresponde a la Sala Plena de la Corporación determinar ¿si debe ejercerse control inmediato de legalidad del Decreto No. 045 del 30 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Gigante – Huila, “Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 036 del 18 de marzo de 2020, se acoge las medidas establecidas en el Decreto 457 del 2020, se adoptan las instrucciones del Decreto 461 del 2020 y se dictan otras disposiciones en el municipio de gigante, para afrontar la emergencia declarada por la pandemia de COVID - 19”, y de ser así, definir si se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico vigente?*

Para resolver el planteamiento jurídico la Sala abordará los siguientes aspectos: i) Marco normativo del control Inmediato de

Legalidad; **ii)** Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología; **iii)** Caso concreto. Aspectos formales y materiales del Decreto.

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

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

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

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

*“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los Decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los Decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la Ley.”*

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

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

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

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

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

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

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

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

Igualmente, en reciente decisión explicó:

---

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

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

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

*3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del Decreto que declara el Estado de Excepción y de los Decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.*

*4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio Decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.*

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

---

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

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

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

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

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

#### **4. DECLARACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLOGÍA POR PARTE DEL GOBIERNO NACIONAL**

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

Posteriormente, el señor Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215, expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”, con el fin de adoptar las medidas

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

necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la Covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

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

## **5. CASO CONCRETO.**

El alcalde de Gigante – Huila remitió a esta corporación el Decreto No. 045 del 30 de marzo de 2020, a fin de que se ejerciera el control inmediato de legalidad y para ello, la Sala abordará los aspectos formales y materiales del mismo así:

### **5.1. Aspectos formales.**

En lo que tiene que ver con la parte formal del acto administrativo, es necesario verificar lo siguiente: **i)** que se trate de un acto de contenido general; **ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **iii)** que el acto tenga como fin desarrollar un o más de los Decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción.

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

De la lectura del Decreto No. 045 del 30 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Gigante – Huila, se desprende que se trata y adopta medidas de carácter general, puesto que modificó las medidas administrativas generales que había ordenado en el Decreto 036 del 18 de marzo de 2020 para todos los habitantes y residentes del municipio de Gigante y además señala que acoge las medidas establecidas por el Presidente de la República en los Decretos 457 y 461 de 2020 para afrontar

la emergencia declarada por la Pandemia de COVID-19, por lo que se cumple con el requisito.

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

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

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

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

El aludido Decreto 045 del 30 de marzo de 2020 se sustenta en las facultades constitucionales previstas en los artículos 2, 209 y 315 numeral 3, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”* y Ley 1551 de 2012 *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*.

Asimismo, el señor alcalde refiere que mediante Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020, se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del Coronavirus COVID-19 y que mediante Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Al respecto se tiene que efectivamente el Presidente de la República expidió el **Decreto No. 457 el 22 de marzo de 2020** y con el mismo impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y para el mantenimiento del orden público. Acudió a las facultades que le confiere el numeral 4 del artículo 189, 296, artículos 303 y 315 de la Constitución Política, 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los cuales señalan 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 gobernador, el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, que indica que son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales, el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, el cual dispone que es atribución del presidente de la República: (i) ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley; (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; y (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia y los artículos 201 y 205, los cuales señalan que corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Asimismo se fundamenta en los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016 y que la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

Luego alude a la Ley Estatutaria 1751 de 2015, a las Resoluciones 385 del 12 de marzo de 2020 y 464 del 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y al Decreto 418 del 18 de marzo 2020, mediante el cual se dictaron medidas transitorias para expedir normas en

materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza presidente de la República.

En cuanto al **Decreto 461 del 22 de marzo de 2020**, la Sala observa que el Presidente de la República autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020 y que fue expedido en ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

De esta manera, es claro que el acto objeto de revisión, con relación al Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020, no debe ser objeto de control inmediato de legalidad, como quiera que no es un decreto legislativo que se haya expedido con fundamento en el Decreto 417 de 2020 y, por ende, así el alcalde de Gigante haya indicado que se sustenta en el mismo, no requiere ser examinado de manera inmediata como lo exige la normatividad antes citada.

Además, al verificar las ordenes emitidas en el Decreto No. 045 de 2020, advierte la Sala que el **artículo primero** corresponde a la modificación parcial del Decreto No. 036 del 18 de marzo de 2020, el cual, de acuerdo a la consulta interna realizada, fue remitido a la magistrada Dra. Beatriz Teresa Galvis Bustos para ejercer el control inmediato de legalidad y dicho despacho, mediante auto del 30 de marzo de 2020 no avocó conocimiento del mismo, con el siguiente fundamento:

*“...Conforme a las bases normativas previamente citadas, se concluye que la decisión del Alcalde de Gigante - Huila contenida en el Decreto 36 de 2020 se realizó en base de las facultades de policía que ostenta, mas no en desarrollo del estado de excepción establecido mediante el Decreto 417 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional.*

*Si bien, el Decreto 36 de 2020 expedido por el Alcalde de Gigante guarda relación con los Decretos 417, 420, 434 expedidos por el Gobierno Nacional que declararon el estado de excepción y tomaron medidas para mitigar los efectos del COVID 19, el expedido por el ente territorial no se*

*profirió **para desarrollar** alguna medida establecida por el Presidente de la República.*

*Al contrario, la expedición del Decreto 36 del 18 de marzo de 2020 fue producto de las funciones de policía que tiene el Alcalde de Municipio como primera autoridad del ente territorial.*

*En ese orden de ideas, se concluye que se no se han reunido los requisitos mínimos necesarios para “admitir la demanda” en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, pues el Decreto 36 de 2020 emanado por el Alcalde de Gigante no es un acto administrativo expedido en desarrollo del estado de excepción establecido mediante el Decreto 417 de 2020, sino en virtud de la facultad de policía del burgomaestre.”*

Conforme a lo anterior es claro que la modificación a los artículos séptimo, décimo cuarto y décimo sexto de dicho acto, mediante el artículo primero del Decreto municipal No. 045 de 2020, debe seguir el mismo tratamiento judicial y por tanto, no es procedente efectuar estudio de legalidad inmediato, teniendo en cuenta que ya se definió que tales medidas son ejercidas con fundamento en las atribuciones propias y ordinarias del alcalde como primera autoridad de policía del municipio de Gigante -Huila.

El **artículo segundo** suspende todas las actuaciones administrativas que adelanten las diferentes secretarías y Jefes de Unidad, la suspensión de los términos implica la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta la administración municipal de Gigante – Huila a excepción de los procesos para garantizar, proteger y restablecer los derechos de los niños niñas y adolescentes y los demás miembros de la familia en situación de violencia intrafamiliar de conformidad con la Ley 1098 de 2006 y Decreto 4840 de 2007.

Sobre ello destaca la Sala que el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020<sup>6</sup>, es el que le da expresas facultades a los alcaldes para suspender los términos de las actuaciones administrativas; sin embargo, dicho acto no fue considerado como fundamento para proferir la decisión en cuestión y, al no desarrollar un Decreto Legislativo, no es sujeto de control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción.

Así las cosas, el alcalde de Gigante en este artículo hizo uso de facultades ordinarias al disponer medidas para garantizar la salud de todos

---

<sup>6</sup> “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 ”

sus empleados y la de los habitantes y a su vez para ejecutar sus funciones dentro del marco general de emergencia social y económica declarada a nivel nacional y por ende, que no se requiere ejercer sobre el mismo control inmediato de legalidad.

## 5.2 Aspectos Materiales

Ahora bien, como el Decreto 045 de 2020, expedido por el alcalde de Gigante, si desarrolló el Decreto Legislativo No. 461 de 2020 y siendo que procede el medio de control aludido, veamos si el contenido relacionado se ajusta a lo previsto en tal decreto nacional y a las demás normas legales vigentes

En tal decreto objeto de estudio, el alcalde de Gigante ordenó:

**ARTÍCULO TERCERO:** *Ordenar a la Secretaría de Hacienda y Tesorería Municipal de Gigante – Huila, para que a partir de la vigencia del presente Decreto se reduzca la tarifa del impuesto predial, y que cuya reducción sea proporcionalmente igual a las señaladas como descuento por pronto pago, en los dos (2) cortes establecidos en el artículo Primero del acuerdo No. 024 del 27 de noviembre de 2019.*

**PARÁGRAFO PRIMERO:** *El término de la reducción tarifaria del 15% al impuesto predial unificado, se extenderá hasta el 30 de junio del 2020.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** *El término de la reducción tarifaria del 15% al impuesto industria y comercio y complementarios, se extenderá hasta el 30 de junio del 2020.”*

Respecto al impuesto predial, el artículo 2º de la Ley 44 de 1990 “*Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias*”; señala que es un tributo municipal igual que el impuesto de industria y comercio previsto en el artículo 32 de la Ley 14 de 1983 y que el recaudo y control les corresponde a los respectivos entes territoriales. En lo tocante con la fijación de la tarifa, precisa que les corresponde a los concejos, en forma progresiva y diferencial (teniendo en cuenta el estrato socioeconómico, el uso del suelo, el sector, entre otros), siendo el **recaudo** competencia del ejecutivo municipal.

Conforme a lo anterior es claro que como el impuesto predial unificado y el ICA son tributos locales, la decisión de ajustar el calendario tributario para su recaudo está dentro de las competencias ordinarias

otorgadas por la Ley y la Constitución a los alcaldes, y además, como tales facultades fueron objeto de reglamentación mediante Decreto legislativo expedido en desarrollo del Estado de Excepción y el acto objeto de revisión contempló e hizo uso de esas facultades aludiendo expresamente a lo previsto en tal Decreto legislativo y se ajustó al mismo, se concluye que lo ordenado por el alcalde concuerda con el ordenamiento jurídico ordinario y excepcional.

## 6. Conclusión

La Sala se abstendrá de realizar control inmediato de legalidad de los artículos primero y segundo y declarará ajustado a la Ley el artículo tercero del Decreto 045 del 30 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Gigante.

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

### RESUELVE:

**PRIMERO: NO EFECTUAR** control inmediato de legalidad sobre los artículos primero y segundo del Decreto No. 045 del 30 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de Gigante *“Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 036 del 18 de marzo de 2020, se acoge las medidas establecidas en el Decreto 457 del 2020, se adoptan las instrucciones del Decreto 461 del 2020 y se dictan otras disposiciones en el municipio de gigante, para afrontar la emergencia declarada por la pandemia de COVID - 19”*.

**SEGUNDO: DECLARAR** ajustado a derecho el artículo tercero del Decreto No. 045 del 30 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de Gigante -Huila.

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

**CUARTO:** Ordenar publicar esta decisión en la página web de la corporación para el conocimiento general de la misma.

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

**NOTIFÍQUESE**

**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
**Magistrado Ponente**

**GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA**  
**Magistrado**

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

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

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

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