



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

Sala Plena

Neiva, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADO PONENTE	: JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO
EXPEDIENTE NÚMERO	: 410012333000 – 2020 – 00083 – 00
DEMANDANTE	: ALCALDE MPIO. ACEVEDO
DEMANDADO	: DECRETO 086 DE 2020
MEDIO DE CONTROL	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
SENTENCIA No.	: 19 – 05 - 64 – 20/ CIL 01
ACTA No.	: 013 SALA PLENA

1. ASUNTO.

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

2. ANTECEDENTES Y TRÁMITE.

El 19 de marzo de 2020 el alcalde del municipio de Acevedo expidió el Decreto No. 86, "Por medio del cual se declara la calamidad pública como consecuencia de la pandemia coronavirus (COVID-19) que puede afectar el municipio de Acevedo Huila" y lo remitió a esta Corporación para surtir el control inmediato de legalidad del mismo.

Con auto de abril 1º de 2020 el Tribunal avocó el conocimiento del presente asunto y atendiendo al procedimiento del artículo 185 del CPACA dispuso su admisión, además ordenó fijar un aviso en los términos y para los fines del numeral 2º *Id* sin que ningún ciudadano hubiera intervenido¹ e invitó a la Secretaría de Gobierno y Salud del departamento del Huila, a la Personería del municipio de Acevedo, 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 Acevedo y al agente del Ministerio Público quienes presentaron contestación y concepto, respectivamente², como sigue.

3. POSICIÓN DEL ALCALDE.

Solicitó al Tribunal declarar la legalidad del Decreto No. 086 de 2020 por el cual se declara la calamidad pública en el municipio de Acevedo, exponiendo como justificación para ello que la atención en salud y saneamiento ambiental son servicios públicos a cargos del Estado conforme al artículo 49 Superior y que la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020 tras la declaratoria de emergencia por el brote del coronavirus – COVID 19, instó a los Estados a tomar medidas preventivas para mitigar el contagio, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución No. 385 de 2020 declaró la emergencia sanitaria con el objeto de prevenir la propagación del virus.

Agregó que con el Decreto 417 de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional por 30 días y que mediante el Decreto 091 de 2020 el Gobernador declaró la calamidad pública en el departamento del Huila, la cual según los artículos 57 y 58 de la Ley 1523 de 2012 también podrá ser declarada por los alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo que fue emitido por dicho organismo el 19 de marzo de 2020, por lo que cumplió con la exigencias de ley para ello.

Adujo que según los artículos 91 de la Ley 136 de 1994 y 29 de la Ley 1551 de 2012 corresponde a los alcaldes conservar el orden público en sus municipios atendiendo a la ley, las instrucciones del presidente y el gobernador, pretendiendo con la declaratoria de calamidad pública establecer un plan específico de las actividades a realizar, recursos a invertir y contratos a celebrar para conjurar la pandemia en su municipio.

4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Solicitó declarar ajustado a derecho el Decreto 086 de 2020 proferido por el

¹ Según constancia secretarial de abril 24 de 2020 (f. 80 Exp. digital)

² Según constancia secretarial de mayo 11 de 2020 (f. 98 exp. digital)

alcalde del municipio de Acevedo, recordando para el efecto la facultad constitucional que le asiste al presidente para declarar el estado de emergencia y conjurar la crisis (art. 215 Superior) y el marco normativo del control inmediato de legalidad (art. 20 Ley 137 de 1994), también trajo el Decreto 417 de 2020 por el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológico en todo el país por la propagación del COVID- 19 y transcribió la parte resolutive del acto administrativo 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) y en cuanto a los requisitos de fondo encontró satisfecho el denominado por el precedente³ como la conexidad, entendido como la confrontación entre el contenido del acto administrativo y las normas que le sirvieron de fundamento, advirtiendo que el artículo primero de decreto municipal 86 de 2020 declaró la calamidad pública con fundamento en la declaratoria de emergencia sanitaria del "Decreto 380 de 2020" (Sic) y la Ley 1523 de 2012 (art. 57 a 59, 61, 65 y 66) que constituye el marco normativo que confiere la aludida facultad a alcaldes y gobernadores para adoptar medidas urgentes cuando se ponga en peligro bienes jurídicos como la salud, tal y como ocurre con la propagación del COVID-19 en los habitantes del municipio.

Refirió que para alcanzar el fin de la declaratoria aludida se puede requerir movimientos presupuestales y la aplicación de un régimen contractual que permita la ejecución de las medidas, lo cual se contempló en el acto en análisis con apoyo en el Decreto 461 de marzo 22⁴ que autorizó para ello a los dirigentes territoriales, siendo el plan específico que desarrolle el Consejo Municipal de Gestión el que delimite los antedichos movimientos tendientes a la materialización de las medidas referidas, agregando que para la contratación de obras, bienes y servicios además de aplicarse el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 como señala el acto en estudio deben atenderse los principios de la contratación pública (idoneidad del contratista, inexistencia de sobreprecios, economía y efectividad en la gestión de recursos).

Por lo expuesto, adujo configurarse los supuestos fácticos y jurídicos para la declaratoria de la calamidad pública en el municipio de Acevedo y encontrarse ajustado al ordenamiento jurídico el Decreto 056 de 2020 al haberse expedido

³ Sin identificar providencia alguna

⁴ Sin más datos

atendiendo al decreto que reglamentó el estado de excepción sin ir "más allá" ni vulnerar normas de rango legal y constitucional.

5. CONCEPTO DE LA ESAP- REGIONAL HUILA

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

Seguidamente, transcribió el artículo 66 *Id* referente a las medidas especiales de los contratos celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados con actividades de respuesta, rehabilitación y reconstrucción de las zonas en situación de desastre o calamidad pública, advirtiendo que el decreto municipal no hizo referencia en concreto a las necesidades contractuales ni a los rubros destinados a atender la emergencia, recomendando a los alcaldes detallar como se van a disponer los recursos en los próximos actos administrativos.

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 (Art. 20 de la Ley 137 de 1994, 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 plantean los siguientes problemas jurídicos: ¿Resulta procedente el control de legalidad del Decreto 086 de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Acevedo? ¿Se encuentra ajustado a derecho el referido acto administrativo?

La tesis del Tribunal es que el Decreto 086 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 sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 Id (Estado de Guerra Exterior y Estado de Conmoción Interior) que amenacen o perturben en forma grave el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública.

Ahora, con ocasión de la pandemia originada por el coronavirus- COVID-19 en todo el territorio nacional, se expidió por el Presidente de la República y sus Ministros el Decreto Legislativo 417 de marzo 17 de 2020, por medio del cual se declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológico en todo el territorio nacional por el término de 30 días.

Ante la insuficiencia de las atribuciones y medidas adoptadas en virtud del anterior estado de excepción, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 637 de mayo 6 de 2020 declarando un nuevo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por 30 días, advirtiendo que en el mismo adoptará mediante decretos con fuerza de ley las medidas necesarias para conjurar la crisis originada por la referida pandemia.

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

El artículo 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994⁵ 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

⁵ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia

legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.” (Subrayado fuera de texto)

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 precedente⁶, la procedibilidad del control inmediato de legalidad depende del cumplimiento de los siguientes presupuestos:

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

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

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

Seguidamente, el Tribunal determinará si el Decreto 086 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 086 de 2020 dispuso: i) declarar la calamidad pública en el municipio de Acevedo, ii) que en virtud de lo anterior “es viable aplicar los artículos 65, 66, 67 y 80 de la Ley 1523 de 2012”, iii) ordenó que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo elabore el Plan de Acción Específico que incluya el manejo de la población afectada como lo prevé el artículo 61 *Id y*, iv) que la actividad contractual para solventar la

⁶ Consejo de Estado Sección Primera, sentencia de septiembre 26 de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, Rad. 11001-03-24-000-2010-00279-00
Ver además: Consejo de Estado Sala Especial de Decisión No. 10, sentencia de mayo 11 de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00

calamidad se someterá a las exigencias de la contratación entre particulares en los términos de los artículos 66 *ejusdem* y 13 de la Ley 1150 de 2007.

Lo anterior evidencia la adopción de medidas de carácter general, pues la declaración de calamidad pública comprende toda la circunscripción del municipio sin distingo alguno toda vez que conforme al artículo 4-5 de la Ley 1523 de 2012 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 contrarrestarla ordenó la elaboración de un plan de acción específico y la contratación requerida para solventar la pandemia.

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 funciones⁷, está al servicio de los intereses generales y se desarrolla conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, además se desarrolla mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones en voces de los artículos 209 Constitucional y 3º de la Ley 489 de 1998.

Del contenido del acto administrativo, se aprecia que fue expedido por el alcalde del municipio de Acevedo en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas por los artículos 315 de la Constitución y 29 de la Ley 1551 de 2012⁸, en los cuales se enlista como atribución y función del alcalde "dirigir la acción administrativa del municipio".

Por lo anterior, no queda duda que el acto en revisión fue expedido por el primer

⁷ 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

⁸ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

mandatario del municipio de Acevedo 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.

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

Verificado el contenido del Decreto 086 de 2020, aprecia el Tribunal que el alcalde del municipio de Acevedo ejerció la función administrativa para adoptar las medidas de carácter general a que se ha hecho alusión con apoyo en la siguiente normativa: i) Artículos 57, 58, 61 y 66 de la Ley 1523 de 2012⁹, ii) 13 de la Ley 1150 de 2007 y iii) 14, 18, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

En esa medida, no comparte la Sala el concepto del Ministerio Público en cuanto señaló que el acto en revisión desarrolló el Decreto 461 de marzo 22 de 2020 (no obstante que omitió identificarlo con el año) en la medida que éste fue emitido después de proferido el decreto municipal y por eso no pudo desarrollarlo o reglamentarlo en el ámbito territorial y como quedara analizado, la autoridad municipal se cimentó en normas ordinarias que le otorgan la facultad de declarar la calamidad pública sin necesidad de regirse por los decretos legislativos emitidos con ocasión de la pandemia por el Covid19.

De igual forma, la Sala acoge la intervención de la ESAP en cuanto aludió a las atribuciones ordinarias que tienen los alcaldes para declarar el estado de calamidad pública a que recurrió el decreto municipal que se analiza, más sin embargo, no puede estudiar los cuestionamientos que hace al decreto en ciernes porque 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.

En conclusión el Decreto 086 de 2020 emitido por el alcalde del municipio de Acevedo podrá ser pasible de control de constitucionalidad y legalidad por otros mecanismos establecidos para el efecto pero no a través del control inmediato de legalidad que aquí se decide.

⁹ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

7. DECISIÓN.

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

DECIDE:

PRIMERO: NO REALIZAR el control inmediato de legalidad del Decreto 086 de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Acevedo, sin perjuicio de los demás medios de control que se puedan promover ante la jurisdicción administrativa y de los controles fiscal y disciplinario por parte de las autoridades competentes.

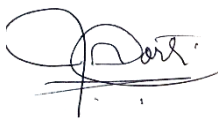
SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión personalmente, por los medios electrónicos que estén disponibles en la Corporación, al representante legal del municipio de Acevedo, Ministerio Público y a la ESAP.

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Los magistrados,



JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO



ENRIQUE DUSSÁN CABRERA

Con salvamento de voto



GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA



JOSÉ MILLER LUGO BARRERO



BEATRIZ TÉRESA GALVIS BUSTOS

Con aclaración de voto



RAMIRO APONTE PINO

República de Colombia



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA
SALA PLENA**

Magistrada: Beatriz Teresa Galvis Bustos

ACLARACIÓN DE VOTO

Neiva, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020).

Expediente : **41001-23-33-000-2020-00083-00**

Ente territorial : **Municipio de Acevedo**

Acto : **Decreto No. 83 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 28 de mayo de 2020, por medio de la cual se resolvió no abordar el estudio de legalidad sobre el Decreto No. 83 de 2020 expedido por el Municipio de Acevedo, 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 material¹⁰, 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 llegar hasta la sentencia que ponga fin al proceso, sin que la misma desarrolle el problema jurídico.

¹⁰ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 05001233100020030173901 (16342013), Mar. 11/16

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,



BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada