	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA
	SALA PLENA
Neiva	Once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

Clase de proceso	Control inmediato de legalidad	
Acto Administrativo	Decreto 076 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Garzón.	
Radicación	41 001 23 33 000 2020 00096 00	
Asunto	Sentencia	Número: S-060
Acta N°	15.	De la fecha.

1. OBJETO

Procede la Sala Plena de la Corporación a ejercer el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 076 del 25 de marzo de 2020 “*POR EL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GARZÓN - HUILA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*” expedido por el alcalde del municipio de Garzón, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹.


2. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL.

El 25 de marzo de 2020 el alcalde del municipio de Garzón, “*en uso de sus facultades Constitucionales, legales, y reglamentarias, en especial las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 9 de 1979, artículo 44 de la Ley 715 de 2001, La Ley 1523 de 2012, la Ley Estatutaria 1751 de 2015, la Ley 1801 de 2016, el Decreto 780 de 2016, las Resoluciones 380 y 385 de 2020 del Ministerio de Salud concordante con el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015 y demás disposiciones concordantes*” expidió el Decreto No. 076 “*POR EL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GARZÓN - HUILA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, en el que se decretó:

“ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR LA URGENCIA MANIFIESTA en el **MUNICIPIO DE GARZÓN - HUILA**, con el propósito de adoptar las acciones contractuales, administrativas y financieras necesarias para prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público, controlar, vigilar, mitigar, contener, la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia CORONAVIRUS COVID-19.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la Administración Municipal, celébrense los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la

¹ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 2 de 16
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 076 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Garzón	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00096 00	

contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que hayan lugar para tales efectos.

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar a la Secretaría de Hacienda Municipal que realice los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública declarada por el Alcalde Municipal mediante Decreto 075 del 25 de marzo de 2020 y de Urgencia Manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015.

ARTÍCULO CUARTO: ORDENAR a la Secretaría General y de Convivencia Ciudadana remitir dentro de los 2 días siguientes a la celebración de los contratos o convenios originados en la urgencia manifiesta, junto al presente acto administrativo, el expediente contentivo de los antecedentes administrativo, de la actuación y de las pruebas de los hechos, a la Contraloría Departamental del Huila para que ejerza el control fiscal de conformidad con lo previsto en el 43 de la Ley 80 de 1993.

ARTÍCULO QUINTO: ORDENAR al Departamento Administrativo Jurídico Municipal enviar a la Contraloría Departamental del Huila y al Ministerio del Interior los decretos, resoluciones y demás actos administrativos que se profieran en virtud de la declaratoria de Urgencia Manifiesta.

ARTÍCULO SEXTO. VIGENCIA el presente Decreto rige a partir de us fecha de publicación.”

En la parte considerativa del mencionado decreto se establecieron como fundamento de estas medidas: de la Constitución Política los artículos 1° respecto a la organización del Estado; 2° a la protección que las autoridades deben brindar a las personas que residan en Colombia; 209 la función administrativa y la administración pública; 315 numeral 3° dirección de la acción administrativa del municipio.

Así mismo la Ley 1751 de 2015 artículo 5° que regula el derecho fundamental a la salud; la Ley 1081 de 2016 en su artículo 202 que establece las competencias extraordinarias de policía de los alcaldes en ante situaciones de emergencia y calamidad; la Ley 80 de 1993 en sus artículos 3° que prevé los fines de la contratación estatal, artículos 41 a 43 que reglamentan la figura de la urgencia manifiesta; el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.2.1.4.2., que regula la urgencia manifiesta como causal para la contratación directa.

Igualmente, la Circular 06 de 2020 de la Contraloría General de la República sobre recomendaciones para la celebración de contratos estatales de manera directa bajo la urgencia manifiesta; Resolución 380 de 2020 del Ministerio de Salud que adoptó medidas preventivas sanitarias en el país por causa del Coronavirus; Resolución 385 de 2020 que declaró la emergencia sanitaria; Ley 1523 de 2012 artículo 57 sobre declaratoria de calamidad por parte de los gobernantes; el Decreto No. 075 de 2020 que declaró la calamidad pública en el municipio de Garzón.



3. DEL TRÁMITE PROCESAL.

Por auto del 3 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 076 del 25 de marzo de 2020; se ordenó la fijación en lista por el término de 10 días para que los ciudadanos impugnaran o defendieran la legalidad del mismo; ordenó comunicar al alcalde del municipio de Garzón y al Personero municipal para que se pronunciaran respecto a la legalidad del mencionado decreto, solicitó los antecedentes administrativos del acto, y corrió traslado al señor representante del Ministerio Público para que rindiera concepto.

4. INTERVENCIONES.

4.1. Intervención del alcalde del municipio de Garzón.


Mediante oficio 0105 de abril 16 de 2020, el alcalde del municipio de Garzón allega los antecedentes administrativos objeto de control de legalidad como son el Acta No. 005 de marzo 23 de 2020, reunión extraordinaria de gestión de Riesgo de Desastres del Municipio de Garzón y el Decreto 075 de marzo 25 de 2020 el cual declaró la calamidad pública en el ente territorial como consecuencia de la grave afectación de la pandemia Coronavirus Covid-19.

4.2. Intervención de la comunidad y del Personero del municipio de Garzón.

Venció en silencio el traslado a la comunidad, según constancia secretarial del 27 de abril de 2020, y tampoco se allegó intervención del personero municipal de Garzón.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El agente del Ministerio Público conceptúa que el Decreto 076 del 25 de marzo de 2020 no es susceptible de control de legalidad teniendo en cuenta que es expedido por el alcalde municipal en uso de facultades ordinarias del alcalde sin hacer referencia en los considerandos, ni utilizar ninguna facultad o norma derivada del estado de excepción, concluyendo que no se profirió con ocasión, ni en desarrollo del mismo, lo que conlleva a no ser susceptible del presente medio de control. Además, considera que, ante la imposibilidad de adecuación de su trámite, el Tribunal debe inhibirse de un pronunciamiento de fondo, toda vez que la naturaleza del acto

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 4 de 16
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 076 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Garzón	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00096 00	

administrativo bajo estudio constituye un presupuesto procesal para este medio de control, lo que conduce a que su falta impida un pronunciamiento de fondo.

6. CONSIDERACIONES.

6.1. Competencia de esta Corporación.

1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 136, numeral 14 del artículo 151, y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994², el Tribunal es competente para conocer en única instancia del control de legalidad del Decreto 076 del 25 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Garzón, jurisdicción del Departamento del Huila.

6.2. Problema Jurídico.

2. Corresponde determinar si el Decreto 076 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Garzón se ajusta al ordenamiento jurídico que regula el estado de excepción y la urgencia manifiesta.

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

6.3. Características del control inmediato de legalidad.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Como lo ha indicado el Consejo de Estado en su jurisprudencia, “el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en Ley Estatutaria 137 de 1994³ y en la Ley 1437 de 2011,⁴ para examinar “las medidas de carácter general que sean dictadas” por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

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

⁴ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 076 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Garzón

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00096 00

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

Esta Corporación⁵ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

- 1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁶ 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.*
- 5. La Sala Plena del Consejo de Estado⁷ 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*

⁵ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

⁶ "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

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

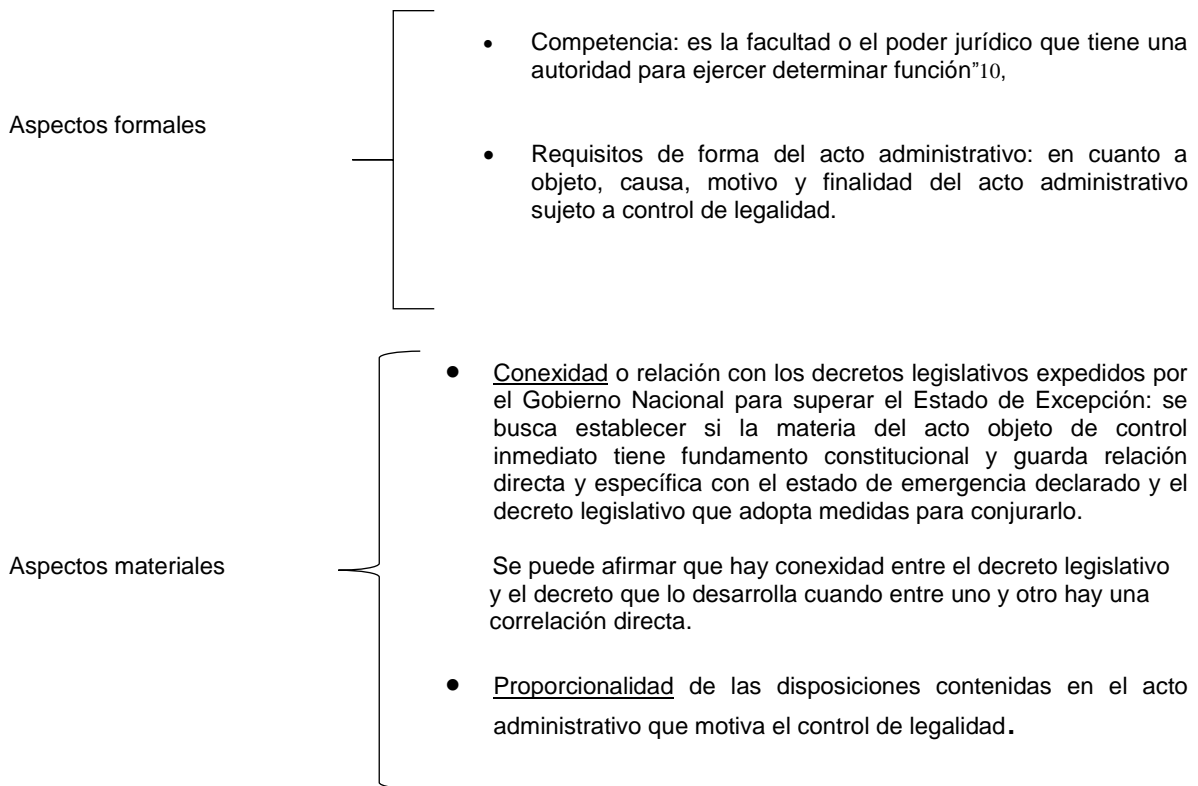


TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 7 de 16
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decreto 0076 del 25 de marzo de 2020	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00096 00	

que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6. Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.
7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), por cuanto los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la 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.⁸

10. En igual sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado⁹ ha señalado que una vez definida la procedencia o procedibilidad del control inmediato de legalidad, en este caso del Decreto 076 del 25 de marzo de 2020, lo cual se analizó en líneas anteriores; se pasa a realizar el estudio de los aspectos formales y materiales; en efecto, ha indicado:



⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Número 10. Sentencia del 11 de mayo de 2020. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020 expedida por el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura.

⁹ Ibídem

¹⁰ Rodríguez Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, Temis, Bogotá, 2013, pág. 322



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 076 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Garzón

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00096 00

6.4. Requisitos de procedibilidad.

11. El Consejo de Estado¹¹ estableció los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad, indicando que:

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

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

6.4.1. Que se trate de un acto de contenido general

12. Efectivamente el Decreto 076 del 25 de marzo de 2020 **es un acto administrativo general** por cuanto no está relacionado con situaciones jurídicas individuales y subjetivas, sino que por el contrario a través de él se declara la urgencia manifiesta y de dictan otras disposiciones en el municipio de Garzón, con el fin de adelantar la a través de contratos la adquisición de elementos, insumos, bienes y servicios para garantizar la efectiva atención en salud y fortalecer la emergencia sanitaria ante el contagio de virus Covid-19, previniendo consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación a la población y por ende proteger la salud, la salubridad y el interés público.

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

13. En relación con este requisito, se advierte que este decreto fue proferido por una autoridad territorial, esto es el alcalde del municipio de Garzón, en ejercicio de sus funciones administrativas como alcalde del municipio, como se deriva de sus competencias constitucionales y legales que el mismo acto alude, como las consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política, artículo 44 de la Ley 715 de 2001, la Ley 1523 de 2012, la Ley 1801 de 2016, artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015.

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

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

¹¹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Del 31 de mayo de 2011.



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 9 de 16
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decreto 0076 del 25 de marzo de 2020	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00096 00	

15. Con ocasión de la declaración como pandemia del brote del Covid – 19 por parte de la organización mundial de la salud el 11 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus) dentro de las cuales se encontraba el teletrabajo.

16. Posteriormente por medio del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días” con el fin de adoptar las medidas necesarias para mitigar la propagación del Covid-19 y conjurar la crisis sanitaria, y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, atendiendo, entre otras, a la siguiente motivación:

*“Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el **distanciamiento social y aislamiento**, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.”*

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

18. Se expidió el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”, en cuyo artículo 1° estableció que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Covid-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 está en cabeza del presidente de la República. En su artículo 2° señaló que las instrucciones, actos y órdenes del presidente de la República en materia de orden público, en el marco de esta emergencia sanitaria, **“se aplicarán de manera inmediata y preferente”** sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes, incluso señaló que las medidas que expidan las autoridades territoriales debe ser coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República; y específicamente en su artículo 4° dispuso que **“Los Gobernados y Alcaldes Distritales y Municipales que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto, serán sujetos a las sanciones a que haya lugar.”**



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 076 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Garzón

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00096 00

19. Con el fin de determinar si se cumple con el presupuesto de conexidad, esto es si el acto objeto de control desarrolla los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción declarado, la Sala debe revisar los considerandos del Decreto 076 del 25 de marzo de 2020, en donde se establecieron como fundamento:

- Los artículos de la Constitución Política: 1° organización del Estado, 2° protección que las autoridades deben brindar a las personas que residan en Colombia, 209 la función administrativa y la administración pública, 315 numeral 3° dirección de la acción administrativa del municipio.
- Artículo 5° de la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud.
- El artículo 202 de la Ley 1081 de 2016 establece las competencias extraordinarias de policía de los alcaldes en ante situaciones de emergencia y calamidad.
- La Ley 80 de 1993 en sus artículos 3° fines de la contratación estatal, artículos 41 a 43 que reglamentan la figura de la urgencia manifiesta.
- El artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 la urgencia manifiesta como causal para la contratación directa.
- Circular 06 de 2020 de la Contraloría General de la República; recomendaciones para la celebración de contratos estatales de manera directa bajo la urgencia manifiesta.
- Resolución 380 de 2020 (marzo 10) del Ministerio de Salud que adoptó medidas preventivas sanitarias en el país por causa del Coronavirus.
- Resolución 385 de 2020 (marzo 12) del Ministerio de Salud que declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.
- El artículo 57 de la Ley 1523 de 2012 respecto a la declaratoria de calamidad por parte de los gobernantes.
- El Decreto No. 075 de 2020 que declaró la calamidad pública en el municipio de Garzón.

20. De la misma manera en las atribuciones constitucionales y legales que se citan como fundamento para la expedición del mencionado decreto, se enlistan el artículo 315 de la Constitución Política, artículo 44 de la Ley 715 de 2001, la Ley 1523 de 2012, la Ley 1801 de 2016, artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015.

21. El mencionado decreto municipal no citó dentro de sus consideraciones los decretos legislativos expedidos dentro del estado de excepción, sino que por el contrario se fundamentó en las



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 0076 del 25 de marzo de 2020

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00096 00

Resoluciones proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social como son la 380 y 385 de 2020 mediante las cuales se adoptaron las medidas preventivas en el país y la emergencia sanitaria en razón del Coronavirus. De la misma forma, la autoridad municipal se cimentó en normas ordinarias que le otorgan la facultad para la contratación directa en razón a la urgencia manifiesta y no se rigió por los decretos legislativos emitidos con ocasión de la pandemia por el Covid-19.

22. Así las cosas, el alcalde municipal no profirió el Decreto 076 de 2020 con ocasión, ni en desarrollo del estado de excepción, razón por la cual no es susceptible del presente medio de control.

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

24. Así las cosas y al no cumplirse en su integridad los requisitos de procedibilidad, la Sala no realizará el control inmediato de legalidad del Decreto municipal 076 del 25 de marzo de 2020.

7. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REALIZAR el control inmediato de legalidad del Decreto No. 076 del 25 de marzo de 2020 *“POR EL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GARZÓN - HUILA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, expedido por el alcalde del municipio de Garzón -Huila, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia, sin perjuicio de los demás medios de control que se puedan promover ante la Jurisdicción contencioso administrativa.

SEGUNDO: Por Secretaría notificar la presente providencia al alcalde del municipio de Garzón y al Personero Municipal, a las cuentas de correo institucionales destinadas para tal efecto por cada entidad, así como a toda la comunidad por el medio electrónico establecido para tal finalidad.



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

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE. -

Los Magistrados:

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Salva Voto

RAMIRO APONTE PINO

BEATRÍZ TERESA GALVIS BUSTOS
Aclara Voto

JORGE ALIRIO CORTES SOTO

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA



SALVAMENTO DE VOTO

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado

Once (11) de junio de dos mil veinte (2020)


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

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

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

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

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

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 14 de 16
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 076 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Garzón	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00096 00	

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

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

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

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

9. Al descender al caso concreto se advierte que, como se expuso en la sentencia, en la parte considerativa del Decreto N° 075 del 25 marzo de 2020 se hizo alusión como fundamentos jurídicos de las decisiones allí adoptadas, entre otras, a los artículos 1°, 2°, 209; y 315 de la Constitución Política, el artículo 5° de la Ley 1751 de 2015 la Ley 1081 de 2016 artículo 202, la Ley 80 de 1993 en sus artículos 3° , 41 a 43, el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, la Ley 1523 de 2012 artículo 57, la Resolución 380 de 2020 del Ministerio de Salud y de la Protección Social que adoptó medidas



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 0076 del 25 de marzo de 2020


Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00096 00

preventivas sanitarias en el país por causa del Coronavirus y la Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud y de la Protección Social, mediante las cual se impartió a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus COVID-19.

10. Si bien dentro de sus considerandos el mencionado decreto no señala como fundamento los Decretos 417 de 2020 que declaró el estado de excepción, así como tampoco y 418 de 2020, otro del estado de emergencia que adoptó medidas transitorias para prevenir y controlar la propagación del Covid-19 y mitigar sus efectos en el marco de la emergencia sanitaria por causa de este virus, su finalidad es exclusivamente atender la crisis generada por el Covid -19 y evitar su propagación, esto es atender la emergencia económica, social y ecológica generada por el Covid-19 declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020 mencionado, por lo que evidentemente se cumple este criterio de conexidad.

11. Si bien las medidas allí adoptadas, como lo son, la declaración de la urgencia manifiesta y la realización de movimientos presupuestales, son funciones establecidas ordinariamente para el jefe de la administración municipal, contempladas en los artículos 315 numeral 3° de la Constitución Política, la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1523 de 2012 y el Decreto 1082 de 2015, como lo estipula el mismo decreto objeto de este medio y, por tanto se ha inferido que se expidió en ejercicio de las atribuciones ordinarias por ellas conferidas, en mi criterio, estas facultades ordinarias citadas en el cuerpo del decreto, no desdibujan que el decreto se haya expedido en desarrollo del referido decreto legislativo, **pues aun cuando el alcalde tiene la competencia ordinaria de adoptar este tipo de determinaciones, el hecho que tales medidas se hayan expedido para cumplir la finalidad y materializar el Decreto legislativo 417 de 2020, lo hacen susceptible del control inmediato de legalidad.**

12. Conforme a lo anterior, al confrontar el decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional donde declaró la emergencia Económica, Social y Ecológica, con el Decreto N° 076 del 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Garzón, guarda relación directa y específica con aquel pues el alcalde busca contribuir a superar la crisis que dio lugar a la declaratoria de Estado de Emergencia, en su jurisdicción, por lo que existe conexidad entre las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y las tomadas por el Municipio, pues, con esta declaratoria de urgencia manifiesta el alcalde busca proteger a las personas dentro de su jurisdicción territorial a través del ejercicio de la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 16 de 16
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 076 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Garzón	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00096 00	

servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, lo cual se autorizó en el Decreto 440 de 2020¹².

13. Evidenciando que desde una perspectiva material el Decreto municipal N° 076 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Garzón se profirió en desarrollo del decreto legislativo que declaró el estado de excepción -Decreto 417 del 17 de marzo de 2020- lo procedente sería realizar el control de legalidad del mencionado decreto y determinar si se ajusta a derecho, es decir, analizar los aspectos formales y materiales del mismo.

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

Atentamente,



ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado

12 "Por el 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 COV/D-19