

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Control inmediato de legalidad
<b>RADICACIÓN N°:</b>	520012333000-2020-00374-00
<b>ACTO OBJETO DE CONTROL:</b>	Decreto N° 034 del 24 de marzo de 2020 <i>“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CUMBAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</i>
<b>REFERENCIA:</b>	Auto termina proceso

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA UNITARIA DE DECISIÓN**  
**MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY**

San Juan de Pasto, catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020).

**I. ANTECEDENTES.**

Mediante auto del 23 de abril de 2020, este Despacho avocó conocimiento dentro del presente asunto, para impartir sobre el **Decreto N° 034 del 24 de marzo de 2020** expedido por el **municipio de Cumbal (N)**, el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

No obstante a partir de una nueva revisión del asunto sometido a control, se hace necesario dejar sin efectos la decisión del 23 de abril de 2020, toda vez que sobre el mencionado decreto no es posible ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que pasa a explicarse.

**II. CONSIDERACIONES.**

**2.1. EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

El Constituyente previó en la Carta Política de 1991, circunstancias en las cuales el Presidente de la República, con la participación de todos sus ministros, puede declarar estado de emergencia en todo el territorio nacional, cuando surjan hechos de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica. Dicho contexto, le permite adoptar medidas urgentes y prontas con el propósito de conjurar las causas de la perturbación, paliar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Ahora bien, sobre esas medidas excepcionales se establecieron unos medios de control del orden político y jurídico que buscan evitar el exceso en el uso de las facultades de excepción. En el segundo ámbito, esto es lo jurídico, se creó un control automático de los decretos declaratorios del estado de excepción y de los legislativos que lo desarrollan y control automático de legalidad sobre las medidas de carácter general.

En ese ejercicio del control y reglamentación, el Legislador desarrolló la Ley Estatutaria de Estado de Excepción o Ley 137 de 1994. En la mencionada ley, un acápite está destinado a regular los controles judiciales previstos en dichos estados. Es así como en el artículo 20 de la misma, se estableció el control de legalidad de la siguiente manera:

*“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 (Negrillas propias)”.*

El referido control se estipuló también en la Ley 1437 de 2011, artículo 136:

*“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” (Negrillas propias)”.*

De lo hasta aquí revisado se tiene que el objeto del control inmediato de legalidad, serán las medidas de carácter general, dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo único y expreso de los decretos legislativos, dictados por el Ejecutivo Nacional en los estados de excepción. Es decir, aún cuando resulte de perogrullo, no será objeto de revisión automático de legalidad aquella medida no amparada en los decretos legislativos, aunque sea adoptada en la época del estado de excepción.

## 2.2. DECRETOS LEGISLATIVOS.

Es pertinente entonces, entender lo que significa decreto legislativo, para ello se traerá a colación lo dicho por el Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020<sup>1</sup>, en donde señaló cuáles eran las características generales de los Decretos Legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción y las específicas de aquellos relativos a los Estados de Emergencia, que se resumen en el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA
<b>Forma</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Firma del presidente de la República y todos sus ministros.</li><li>- Deben reflejar expresamente su motivación.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley.</li><li>- Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida.</li></ul>
<b>Contenido sustancial</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- El decreto legislativo que declara la</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Pueden ser derogados, modificados o</li></ul>

<sup>1</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, Subsección A Consejero Ponente: William Hernández Gómez - Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) - Referencia: control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 -Temas: **Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia.** Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Decisión: Rechaza el medio de control inmediato de legalidad. Auto interlocutorio O-296-2020.

<p>comoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH.</li></ul>	<p>adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.</li></ul>
<p><b>Control</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Judicial automático por parte de la Corte Constitucional.</li><li>- Político del Congreso.</li></ul>	

Teniendo en cuenta lo reseñado, la Sala Unitaria concluye que las medidas generales adoptadas en ejercicio de función administrativa, susceptibles de control automático de legalidad, serán aquellas que aludan o tengan como base en su parte considerativa, resolutive o de ejecución los Decretos Legislativos.

### 2.3. ESTADOS DE EXCEPCIÓN POR LA PANDEMIA COVID-19.

Mediante **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020** y ante las circunstancias relacionadas con la pandemia causada por el virus COVID-19, el Presidente de la República, declaró el 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 del mencionado Decreto.

Correlativamente, mediante **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**, el Gobierno Nacional declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto. Como puede verse el instrumento usado fue el Estado de Excepción contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política de 1991.

### 2.4. CASO CONCRETO.

Descendiendo al caso en concreto, una vez revisado en su integridad el **Decreto N° 034 del 24 de marzo de 2020** expedido por el **municipio de Cumbal (N)**, se colige que el mismo no se emitió en desarrollo de los decretos legislativos, aun cuando se expidió en época del estado de excepción y adopta medidas para enfrentar la emergencia social.

En efecto, a través del **Decreto N° 034 del 24 de marzo de 2020**, la administración municipal de Cumbal (N) declaró la urgencia manifiesta, con el fin de prevenir, atender, controlar, contener y mitigar el COVID -19<sup>2</sup>, sin embargo, el acto administrativo no desarrolla, ni materializa ningún decreto legislativo, por el contrario, del texto del decreto municipal se puede ver como, por virtud de la situación que antes se menciona, se acudió al contenido del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y del numeral 2 del artículo 4° de la Ley 1150 de 2007, y se hizo

---

<sup>2</sup> Decreto 034 de 2020. Artículo 1.

alusión únicamente, al ejercicio de la función administrativa en materia de contratos estatales.

Al respecto véase el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que reza lo siguiente:

*Artículo 42º.- De la Urgencia Manifiesta. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, **cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de Excepción**; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o ~~concurso~~ públicos.*

*La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado.*

*Parágrafo.- Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. (Negrillas Propias).*

Sea importante mencionar, que la urgencia manifiesta, trae consigo un control de orden fiscal<sup>3</sup>.

Como puede verse, la figura de la urgencia manifiesta es un instrumento de la contratación estatal que le permite a las entidades que ejercen función administrativa adoptar medidas prontas y urgentes respecto de las modalidades de contratación. Dicho en otros términos, la urgencia manifiesta es una figura que se puede aplicar en circunstancias de estado de excepción como también en circunstancias de normalidad constitucional, de allí que, el acto administrativo que así la adopte, no es susceptible de control automático de legalidad, pues se itera, la urgencia manifiesta tiene sustento legal y no está consagrada en un decreto legislativo.

No está por demás decir que en el decreto objeto de estudio se adoptan además de la urgencia manifiesta medidas policías (aislamiento preventivo, toque de queda, ley seca, entre otras), respecto de las cuales, la postura del Despacho ha sido igualmente la de no avocar conocimiento.

Por lo anterior, el acto objeto de análisis no se puede considerar de aquellos a los que se alude en las normas constitucionales y legales mencionadas, como sujeto a dicho control inmediato, porque no desarrolla un decreto de naturaleza legislativa.

---

<sup>3</sup> Artículo 43º.- Del Control de la Contratación de Urgencia. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración.

Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.

En ese orden de ideas, considerando que en el auto del 23 de abril de 2020 esta Corporación decidió avocar conocimiento respecto del **Decreto N° 034 del 24 de marzo de 2020** expedido por el **municipio de Cumbal (N)**, es menester decir que el mismo debe dejarse sin efectos, y en consonancia con lo anteriormente expuesto, no avocar conocimiento respecto del acto administrativo del **municipio de Cumbal (N)** aunado a la terminación del presente proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, en Sala Unitaria de Decisión,

### RESUELVE

**PRIMERO.- DEJAR SIN EFECTOS** el auto del 23 de abril de 2020, en virtud del cual, se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto N° 034 del 24 de marzo de 2020** expedido por el **municipio de Cumbal (N)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

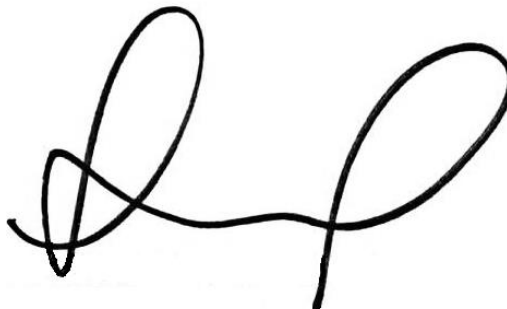
**SEGUNDO.- NO AVOCAR** conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto N° 034 del 24 de marzo de 2020** expedido por el **municipio de Cumbal (N)**, por las razones expuestas en la parte motiva de este auto y terminar el proceso.

**TERCERO.- NOTIFICAR** a través de correo electrónico al **municipio de Cumbal (N)** de la presente decisión y a la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA** y a la **CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO**, entidades que fueron invitadas al proceso.

**CUARTO.-** Notifíquese personalmente a la señora **Agente del Ministerio Público** de la presente decisión. Secretaría remitirá mensaje con identificación de la notificación que se realiza y con copia de esta providencia, en formato PDF, a la siguiente dirección de correo electrónico [ipestrada@procuraduria.gov.co](mailto:ipestrada@procuraduria.gov.co).

**QUINTO.-** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY**  
**MAGISTRADA<sup>4</sup>**

---

<sup>4</sup> Firma escaneada en virtud de lo permitido por el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, artículo 11.