



**República de Colombia**  
**Rama Judicial**  
**Tribunal Administrativo del Tolima**  
**Mag. José Aleth Ruiz Castro**

Ibagué, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020).

Referencia N°:	CA-00150
Medio de Control:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN.
Autoridad que Emite:	ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA ISABEL
Actos Administrativos:	Decreto N°. 032 del 20 de marzo de 2020.
Asunto:	Declaratoria Urgencia Manifiesta-COVID-19.

## **I- ASUNTO**

Cumplidas las etapas procesales señaladas por la norma, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a proferir sentencia de única instancia dentro del presente CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, de conformidad con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y numeral 14 del artículo 151 y 187 del C.P.A.C.A.

## **II- ANTECEDENTES**

EL MUNICIPIO DE SANTA ISABEL - TOLIMA remitió a la Oficina Judicial – Reparto, vía correo electrónico, copia del acto administrativo contenido en el Decreto N°. 032 del 20 de marzo de 2020, a fin de ser asignados al Tribunal Administrativo del Tolima para el estudio del control automático de legalidad que compete realizar.

### **1. Acto sometido a control:**

Se trata del Decreto N°. 032 del 20 de marzo de 2020 que dispone lo siguiente:

*DECRETO N°. 032  
(Marzo 20 de 2020)*

*“POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA PARA CELEBRAR LA CONTRATACIÓN DE BIENES, OBRAS Y SERVICIOS NECESARIOS PARA ATENDER LAS ACCIONES NECESARIAS POR LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA CAUSADAS POR EL CORONAVIRUS COVID-19, EN EL MUNICIPIO DE SANTA ISABEL TOLIMA”*

*EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA ISABEL TOLIMA, En ejercicio de las atribuciones previstas en la Ley 80 de 1993 modificada por la Ley 1150 de 2007, la Ley 136 de 1994, la Ley 489 de 1998 y el Decreto 1082 de 2015,*

### **CONSIDERANDO:**

*Que en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, se establece como fines esenciales del Estado los siguientes: “servirá la comunidad, promover la prosperidad general y garantizarla efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados En la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida*

*económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*

*Que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una PANDEMIA, esencialmente por la velocidad de su propagación, y a través de comunicado, anunció que a la fecha en más de 114 países, distribuidos en todos los continentes existen casos de propagación y contagio; por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de medidas preventivas, que redunden en la mitigación del contagio.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social con base en dicha declaratoria, 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 que podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, siestas persisten o se incrementen, podrá ser prorrogada.*

*Que el Gobierno Nacional a través del Decreto Nacional No. 417 del 17 de Marzo de 2020, 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, con el propósito de mitigar las consecuencias de la pandemia por el nuevo coronavirus COVID-19.*

*Que el Gobierno Departamental, mediante el Decreto Departamental No. 0293 del 17 de Marzo de 2020, declaró la situación de CALAMIDAD PÚBLICA en el Departamento del Tolima de conformidad lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 1523 del 2012, por un periodo de seis (06) meses, contados a partir de la declaratoria misma.*

*Que el Gobierno Municipal, mediante el Decreto Municipal No. 029 del 20 de Marzo de 2020, declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Santa Isabel de conformidad lo dispuesto en la Ley 1523 del 2012, desde la fecha de declaratoria hasta el 30 de Mayo de 2020.*

*Que el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines de Estado.*

*Que el municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.*

*Que la Corte Constitucional conforme a la línea jurisprudencial el derecho a la salud es un derecho de carácter fundamental, consagrado como tal en el artículo 1 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015.*

*Que el derecho fundamental a la salud, en el marco de un Estado social de derecho, es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo, así como integral e integrados de otros derechos y condiciones, vital para la eficacia real del principio de igualdad material.*

*Que la Constitución Política en el artículo 49 dispone que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, el cual debe garantizar el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

*Que el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, establece los principios generales asociados con la Gestión del Riesgo, dentro de los cuales se resaltan: (i) principio de protección; (ii) principio de solidaridad social; (iii) principio del interés público o social; (iv) principio de precaución; (v) principio sistémico; (vi) principio de concurrencia y (vii) principio de subsidiaridad.*

*Que los principios enunciados anteriormente orientan las acciones dirigidas a disminuir el impacto negativo que conllevan las situaciones de emergencia y desastres de origen natural y antrópico.*

*Que el ordenamiento jurídico en distintos campos prevé herramientas y mecanismos para enfrentar situaciones que son imposibles de atender con los mecanismos ordinarios.*

*Que en el ámbito de la contratación estatal, se tiene, que conforme lo establece el literal a) del numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, el Municipio de Santa Isabel es una entidad estatal del orden territorial regida por el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública.*

*Que la contratación estatal es un instrumento por medio del cual "las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines". (Ley 80 de 1993, artículo 3), siendo fines esenciales del Estado, entre otros: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (art. 2 Constitución Política), correspondiéndole al Estado social: "El bienestar general y e i mejoramiento de ia calidad de vida de la población", (art. 366 íbidem).*

*Que teniendo en cuenta la emergencia sanitaria en que se encuentra el país, el Municipio de Santa Isabel no cuenta con los plazos establecidos en el Estatuto General de la Contratación Pública, para adelantar los procedimientos ordinarios de escogencia de contratistas de acuerdo con las modalidades previstas en la Ley 1150 de 2007, lo que impediría dar una respuesta oportuna a las actividades de prevención, contención y mitigación de los efectos de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19, que se pretenden adelantar por el Municipio.*

*Que de conformidad con lo estipulado por el literal a) del numeral 4o del artículo 2o la Ley 1150 de 2007, una de las causales de procedencia de la contratación directa es la URGENCIA MANIFIESTA.*

*Que la urgencia manifiesta es un estado excepcional previsto en la Ley 80 de 1993, concebido para aquellos casos que exigen una satisfacción inmediata de las necesidades funcionales de la administración. Esta disposición legal prescribe: "Artículo 42°.- De la Urgencia Manifiesta. 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 concursos públicos. La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado. Parágrafo.- Con el fin de atenderlas 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".*

*Que el Consejo de Estado en sentencia del 16 de julio de 2015, 76001-23-31-000-04055—01(41768), señaló sobre la urgencia manifiesta: "De las normas en referencia resulta viable concluir que la urgencia manifiesta tiene cabida cuando: -. Se requiere la prestación ininterrumpida de un servicio, el suministro de bienes o la ejecución de obras. -. Se presentan situaciones relacionadas con estados de excepción. -. Se presentan hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre. -. Se presentan situaciones similares a las anteriores. Su procedencia se justifica en la necesidad inmediata de continuar prestando e! servicio, suministrando el bien o ejecutando la obra o conjurarlas situaciones excepcionales que afectan a! conglomerado social, lo que impide acudir al procedimiento de selección de licitación pública en tanto este medio de escogencia de contratista supone la disposición de un período más prolongado de tiempo que eventualmente pondría en riesgo el interés público que se pretende proteger con la declaratoria de urgencia manifiesta y la consecuencia! celebración del correspondiente contrato. Así pues, la figura de la urgencia manifiesta se sustenta en, al menos, tres principios: Por un lado, el principio de necesidad que consiste en que debe existir una situación rea! que amenace el interés público va sea por un hecho consumado, presente o futuro y que hace necesaria la adopción de medidas inmediatas y eficaces para enfrentarla. El principio de economía en virtud del cual se exige que la suscripción del negocio jurídico dirigido a mitigarla amenaza o el peligro en que se encuentra el bien colectivo, se realice por la vía expedita de la contratación directa, pretermitiendo la regla general de la licitación pública para garantizarla inmediatez y/o la continuidad de la intervención del Estado. El principio de legalidad que supone que i a declaratoria de la urgencia manifiesta solo procede portas situaciones contenidas expresamente en la norma, sin que puedan exponerse razones distintas para soportarla. Subrayado fuera de texto.*

*Que como consecuencia de la presencia en Colombia del COVID—19, declarado como pandemia por l Organización mundial de la Salud, la declaración de Emergencia Sanitaria por parte del Ministerios de Salud y Protección Social en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Decreto Nacional No. 417 del 17 de Marzo de 2020, la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; el Decreto Departamental No. 0293 del 17 de Marzo de 2020, que declaró la situación de CALAMIDAD*

*PÚBLICA en el Departamento del Tolima y el Decreto Municipal No. 029 del 20 de Marzo de 2020, que declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Santa Isabel, representa una situación táctica que amenaza de forma inminente la salud pública y hace necesaria la adopción de las medidas inmediatas y eficaces para la contención y mitigación del virus correspondiéndole funcionalmente al Municipio atender las necesidades que la situación imprevisible e irresistible se plantea.*

*Que de contratarse insumos, bienes y servicios por los procedimientos de selección objetiva alargarían los tiempos de respuesta que requieren inmediatez y prontitud para atender y contener la amenaza que se cierne sobre los habitantes del municipio, volviendo ineficaz la respuesta tardía y comprometiendo la responsabilidad que tienen las autoridades frente a la salud y la protección de las personas más vulnerables y en condición de debilidad.*

*Que la situación de amenaza cierta, evidente e innegable configura la causal de URGENCIA MANIFIESTA, conforme a la Ley y los lineamientos jurisprudenciales.*

*Que la URGENCIA MANIFIESTA, es el mecanismo legal e idóneo para adelantar las contrataciones que se requieren para contener y mitigar los riesgos asociados al virus COVID-19, toda vez, que las modalidades de selección previstas en el Estatuto de Contratación Estatal orientadas a la selección objetiva, demandan mayores tiempos y hacen más largo el procedimiento de suscripción de los respectivos contratos, mientras que la atención de las fases de contención y mitigación de la Pandemia exigen una respuesta ágil e inmediata por parte de la Administración Municipal, dentro de sus competencias.*

*Que en mérito de lo expuesto,*

**DECRETA:**

*ARTICULO 1o. Decretar la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Santa Isabel, para prevenir y mitigar la situación de emergencia descrita en la parte considerativa de este acto administrativo y sus efectos y con la finalidad de atender las fases de contención y mitigación del COVID-19 declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud y la declaración de situación de calamidad pública por parte del municipio en el Decreto Municipal 029 del 2020.*

*ARTICULO 2o. Para la adquisición de bienes, obras y servicios en el marco de la URGENCIA MANIEGESTA, los Secretarios de Despacho debe justificar en los estudios previos la necesidad e inmediatez de la contratación, su conexidad y relación directa con las fases de contención y mitigación, así como la contribución del bien, obra o servicio al enfrentamiento de la situación de calamidad pública decretada.*

*PARAGRAFO: En el proceso de contratación directa la Administración Municipal debe garantizar los principios que rigen la contratación estatal, consagrados en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, referentes a la transparencia, economía y responsabilidad.*

*ARTICULO 3o. Ordenar a las Secretarías de Despacho, a los funcionarios que intervengan en la planeación contractual que observen los lineamientos de la Contraloría General de República en la Circular No. 06 del 19 de Marzo de 2020.*

*ARTICULO 4o. Ordenar los tramites presupuétales requeridos para obtener recursos necesarios para la adquisición de los bienes, obras o servicios para conjurar la situación de emergencia derivados de la situación de calamidad pública.*

*ARTICULO 5o: Disponer que el personal de la Secretaria de Planeación, obras y servicios públicos que tiene a su cargo los tramites de gestión contractual, para que conformen y organicen los expedientes respectivos, con copia de este acto, de los contratos, órdenes y documentos que se suscriban con ocasión a esta URGENCIA MANIFIESTA y remitirlos a la Contraloría Departamental del Tolima, para el ejercicio del control fiscal pertinente, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.*

*ARTICULO 6o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición. (...).”*

## **2.- Actuación procesal surtida.**

Mediante auto del 16 de abril de 2020 se avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la de la entidad territorial, por el

término de diez (10) días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

De igual forma, se dispuso invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del mismo plazo. Así mismo, se ordenó a la entidad territorial remitiera los trámites administrativos que antecedieron al acto estudiado.

Una vez vencido el término de publicación del aviso, el asunto debió remitirse al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto.

### **3.- Conceptos**

#### **3.1. Ministerio Público.**

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente el señor Procurador 26 Judicial II Administrativo señaló que debe revocarse el auto mediante el cual se avocó conocimiento del presente control inmediato de legalidad, para en su lugar decidirse no avocar conocimiento, o en su defecto, el Tribunal se declare inhibido para pronunciarse de fondo.

Lo anterior por cuanto a juicio de la vista fiscal el acto objeto de análisis no desarrolla la declaratoria del estado de excepción o sus decretos legislativos.

#### **3.2.- Concepto del Ministerio del Interior.**

Señaló que una vez revisado el contenido del acto administrativo, se advierte que hace referencia la figura de la urgencia manifiesta, la cual fue indicada en el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, razón por la que a su juicio se conceptúa como viable acudir a la declaratoria de urgencia manifiesta.

#### **3.3.- Concepto del Ministerio de Hacienda.**

Señaló que no evidencia vicio o irregularidad en el trámite que permitan señalar la ilegalidad del acto analizado, resaltando que se cumple con la motivación necesaria para declarar el estado de urgencia manifiesta contemplado en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

## **CONSIDERACIONES**

### **1.- Competencia.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima conocer en primera instancia del CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD de los actos administrativos 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.

Así mismo, el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020, prorrogado por Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020, exceptuó de la suspensión de términos judiciales

adoptada por los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos deben adelantar con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14 del CPACA.

## 2. El Control Inmediato de Legalidad.

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política y la ley a fin de 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 en desarrollo de la declaratoria del estado de excepción.

En esta perspectiva, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre el medio de control inmediato de legalidad, establece:

**“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.”* (Resalta la Sala).

Así mismo, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado<sup>1</sup> ha definido como características esenciales del control inmediato de legalidad las siguientes:

- a) Es un proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa y que desarrolla los decretos legislativos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.
- b) Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control judicial correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de marzo de 2012, proferida dentro del radicado 11001-03-15-000-2010-00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto del Gobierno Nacional que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) 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, 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.
- e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, el Consejo de Estado ha dicho<sup>2</sup>, que 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, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, 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.

Observado lo anterior, bien podría considerarse, que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el universo de normas que componen el ordenamiento jurídico, sin embargo, debido a la complejidad y extensión del mismo, dicho control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmine el procedimiento especial.

Por ello, la Sala Plena del Consejo de Estado ha dejado claro, que los actos objeto de análisis a través de este mecanismo especial de control, pueden ser susceptibles de la acción pública de nulidad contemplada en el artículo 137 del C.P.A.C.A, la cual puede instaurar cualquier ciudadano para cuestionar tales actos administrativos de carácter general.

En consecuencia, debe precisarse, que el acto administrativo que aquí se examina puede demandarse en acción de nulidad posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Lo anterior, por cuanto si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

### **3. Del Estado de Excepción.**

Desde los orígenes de la República siempre ha habido la idea que en momentos de crisis es necesario fortalecer los poderes del Presidente, así, los estados de excepción constitucional surgen como respuesta a tales circunstancias, como un mecanismo jurídico en virtud de la cual los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas, pueden ser afectados, suspendidos o restringidos en su ejercicio, cuando concurra alguna causal que justifique tomar esta medida y se declare por la autoridades lo que la propia Constitución señale.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Así, la Constitución Política en su Título VII, Capítulo 6°, artículos 212 a 215 regula lo relacionado a los Estados de Excepción en la República de Colombia, refiriéndose puntualmente a tres situaciones particulares, en las cuales el Presidente de la República con la firma de todos de sus ministros, puede declararla, las cuales son:

- i) **Estado de Guerra Exterior:** En aquellos eventos en que exista amenaza seria y grave contra la soberanía nacional, previsto, para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.*
- ii) **Estado de Conmoción Interior:** En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía.*
- iii) **Estado de Emergencia:** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.*

Esta figura jurídica, prevista en la Carta Política constituye un régimen especial concebido para afrontar escenarios de anormalidad institucional que demandan de medidas urgentes y extraordinarias en el actuar del Estado, dejando facultado al Presidente de la República para adelantar acciones y expedir decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis, las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

En esta perspectiva, el pasado 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a través del **Decreto 417**, dispuso **declarar 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 de este decreto, mecanismo previsto en el artículo 215 de la Constitución, en los siguientes términos:

*“**ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

*Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

*El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, **señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo**, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.*

*El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas*

*materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.*

*El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.*

*El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.*

*El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.*

**PARÁGRAFO.** *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”. (Negrilla y Subrayado de la Sala).*

Como se extrae de la norma Constitucional, el estado de Excepción por Emergencia Económica, Social y Ecológica, brinda instrumentos para conjurar situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, pero como todos los estados de excepción, se debe cumplir unos requisitos formales y materiales que la propia Carta Política prevé, tanto para los decretos declaratorios, como para los decretos legislativos que se expidan bajo su amparo.

Al respecto, del artículo 215 acabado de señalar se extraen como requisitos del Estado de Emergencia, entre otros, los siguientes: **i) Que su declaratoria debe ser suscrita por el Presidente de la República y todos sus ministros;** **ii) Que debe ser motivada, particularmente, en hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública;** **iii) Que puede ser declarado hasta por periodos de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario;** **iv) Que para su desarrollo podrán expedirse decretos con fuerza de ley, los cuales deben ser suscritos por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros;** **v) Que los decretos legislativos que se profieran deben estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia;** **vi) Puede establecerse nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente;** **vii) Debe señalarse el término dentro del cual el Gobierno va a hacer uso de las facultades extraordinarias.**

Ahora bien, para el caso *sub examen* se tiene que a través del **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debido a la grave situación de pandemia por el COVID-19. Se adujo que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus -COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se

había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

Además, que su propósito era limitar las posibilidades de propagación y proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, siendo necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

La misma Organización Mundial de la Salud señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos, pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y a una carga más pesada para el sistema de salud, que a la postre requeriría medidas más severas de control, y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención.

En consecuencia, 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.

En razón a lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social, en ejercicio de las facultades del artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020**, en consecuencia, 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 y mitigar sus efectos.

#### **4.- Los decretos legislativos.**

Tal denominación se le atribuye a los decretos dictados con ocasión de los estados de excepción, teniendo cada uno de ellos dos momentos normativos relevantes: *i)* La declaratoria del estado de excepción, que se hace por medio de un decreto legislativo y *ii)* La expedición de los distintos decretos legislativos que contienen las medidas necesarias para conjurar la situación planteada con el estado de excepción.

Tales decretos deben cumplir sustantivamente el requisito de la conexidad, es decir, deben referirse, o al estado de guerra, o a la grave alteración del orden público, o a una situación de crisis económica, social o ecológica.

Como presupuesto de validez, los artículos 214-1 y 215 inciso segundo de la Constitución Política, imponen un requisito formal consistente en que **deben llevar la firma del Presidente y la de todos los ministros**, debiendo ser dictados durante la vigencia del estado de excepción al que se refieran y remitidos a la Corte Constitucional para su control, al día siguiente de su expedición.

Así entonces, a diferencia de los decretos leyes, los legislativos tienen por regla general control de constitucionalidad automático y excepcionalmente oficioso, puesto que, si el Gobierno faltare al deber de remisión, el Presidente

de la Corte Constitucional deberá solicitar copia auténtica de los mismos a la Secretaría General de la Presidencia de la República, con dos días de término y en subsidio actuará sobre el texto que hubiera sido publicado.

Los decretos legislativos que se dicten en estado de guerra exterior y de conmoción interior son transitorios, suspenden las leyes que sean incompatibles y rigen mientras dure el estado de excepción. En el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, su vigencia es indefinida hasta que el Congreso los modifique o derogue, excepto cuando se trate de nuevos tributos o de variación de los existentes, evento en el cual dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en providencia del 04 de mayo de 2020<sup>3</sup>, preciso las **características generales que detentan los decretos legislativos**, así:

**“- En cuanto a su forma**

**(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.**

*(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.*

**- Respetto de su contenido sustancial**

*Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:*

*(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.*

**(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis.** *Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.*

**- En lo relativo a su control**

*Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:*

*(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumple con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.*

*(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.”*

Respetto a las características específicas de los decretos legislativos dictados por Emergencia Económica, Social y Ecológica, señaló:

---

<sup>3</sup> Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, C.P. con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes:

(a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.” (Subraya la Sala).

## **5. Acto administrativo objeto de análisis - Decreto N°. 032 del 20 de marzo de 2020.**

En el *sub judice*, y de conformidad con lo analizado precedentemente, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima establecer, en primer lugar, los requisitos de procedencia del presente Medio de Control Inmediato de Legalidad respecto al Decreto N°. 032 del 20 de marzo de 2020 **“POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA PARA CELEBRAR LA CONTRATACIÓN DE BIENES, OBRAS Y SERVICIOS NECESARIOS PARA ATENDER LAS ACCIONES NECESARIAS POR LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA CAUSADAS POR EL CORONAVIRUS COVID-19, EN EL MUNICIPIO DE SANTA ISABEL TOLIMA”**, y en segundo lugar, en caso de ser procedente dicho control, efectuar el análisis formal y material de la legalidad de dicho acto administrativo.

### **5.1. Procedencia.**

Para que sea procedente el Control Inmediato de Legalidad respecto al referido decreto por parte de esta Corporación, se deben cumplir tres requisitos a saber: **i)** Que el acto sea expedido por una entidad territorial; **ii)** Que el acto sea de carácter general; y **iii)** Que él mismo provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

#### **5.1.1. Que el acto sea expedido por una entidad territorial.**

Sobre el particular tenemos que indudablemente nos encontramos ante un acto administrativo expedido por el señor ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA ISABEL – Tolima, como representante legal de la entidad territorial, de manera que se cumple este presupuesto.

#### **5.1.2. Que se trate de un acto de carácter general.**

El acto que se examina cobija a toda la población del MUNICIPIO DE SANTA ISABEL, involucra medidas de contenido general, abstracto e impersonal en toda su circunscripción territorial, en aras de garantizar el orden público en

esa población en virtud de la alerta amarilla que se decretó en el municipio con ocasión del coronavirus COVID-19, luego se cumple también con este presupuesto.

**5.1.3. Que el acto provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**

Si bien pudiese considerarse que el acto bajo análisis proviene del ejercicio de la función administrativa y de policía de la cual es titular el Alcalde Municipal, no ocurre lo mismo en relación con el requisito de ser desarrollo de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción.

Así, el Alcalde Municipal de SANTA ISABEL, a través del acto que se examina, dispuso decretar la *URGENCIA MANIFIESTA* en todo el territorio municipal, en virtud de las facultades ordinarias conferidas, figura que estimó necesaria para afrontar la crisis sanitaria que describió, y dijo fundamentar su competencia puntualmente “*En ejercicio de las atribuciones previstas en la Ley 80 de 1993 modificada por la Ley 1150 de 2007, la Ley 136 de 1994, la Ley 489 de 1998 y el Decreto 1082 de 2015*”, así mismo en sus consideraciones se aludió el artículo 2 y 209 de la Constitución, la Resolución N°. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de la Salud y Protección Social, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, el Decreto Departamental N°. 0293 del 17 de marzo de 2020, el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012.

En consecuencia, es claro para el Tribunal, que el Decreto Municipal N° 032 del 20 de marzo de 2020 expedido por el señor Alcalde Municipal de SANTA ISABEL - Tolima, como primera autoridad de ese ente territorial, fue proferida al amparo de las facultades ordinarias conferidas por el ordenamiento legal para el control del orden público, y no como consecuencia de un Decreto Legislativo expedido durante el estado de excepción como pasa a explicarse.

Revisadas las normas más relevantes señaladas en el marco normativo que motiva su expedición, tenemos:

\*- Constitución Política:

*“ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*

**ARTICULO 209.** *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.”*

El artículo 12 de la Ley 1523 de 2012<sup>4</sup> que menciona que los Gobernadores y Alcaldes, son “conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción” y el artículo 14 *ibídem* que dispone que “los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es **el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción**”.

Este mismo compendio normativo establece que los gobernadores y alcaldes previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción -artículo 57-; los criterios que debe tener la autoridad política para realizar esta declaratoria<sup>5</sup>; y el deber de elaborar un plan de acción específico para la rehabilitación y construcción de las áreas afectadas -artículo 61-.

\*- Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”:

**“ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:**

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.

2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.

3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.

**4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.**

**5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.**

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> “ARTÍCULO 59. CRITERIOS PARA LA DECLARATORIA DE DESASTRE Y CALAMIDAD PÚBLICA. La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:

1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.

2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.

3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.

4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.

5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.

6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.

7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.

**6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.**

**7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.**

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

**12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja. (...)** (Negrilla y Subrayado del Tribunal).

- Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”:

**“Artículo 1°. Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.** Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

**Artículo 2°. Medidas sanitarias.** Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

2.1. Suspender los eventos con aforo de más de 500 personas. Las autoridades locales tendrán que adelantar las acciones que correspondan para vigilar el cumplimiento de la medida.

**2.2. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.**

2.3. Ordenar a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.

2.4. Prohibir el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional.

2.5. Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, condominios y espacios similares la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio.

2.6. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.

2.7. Ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.

*2.8. Ordenar a los destinatarios de las circulares que han expedido los diferentes ministerios para la prevención del contagio del COVID-19, cumplir, con carácter vinculante, las recomendaciones y directrices allí impartidas.*

*2.9. Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.*

*2.10. Ordenar a todas las estaciones de radiodifusión sonora, a los programadores de televisión y demás medios masivos de comunicación, difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección para la población, de acuerdo con la información que sea suministrada por este Ministerio en horarios o franjas de alta audiencia y de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.*

*2.11. Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria.*

*2.12. Ordenar a las EPS, entidades territoriales e IPS facilitar la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales que este Ministerio ha dispuesto.*

*Parágrafo. Estas medidas son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar. (...)" (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

En este mismo sentido, se tiene que el numeral 3° del artículo 315 la Constitución Política de 1991 facultó a los alcaldes de la atribución de dirigir la acción administrativa del municipio. Así mismo dispuso, que la potestad reglamentaria es una atribución Constitucional asignada de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución o puesta en marcha de las reglas y principios generales, con el propósito de precisar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten el funcionamiento de la ley, sin que en ningún caso ello conlleve a una modificación, ampliación o restricción de su alcance.

Así las cosas, las anteriores disposiciones normativas resultan suficientes, sin la necesidad de la declaratoria de un estado de excepción, para facultar a los alcaldes municipales ante situaciones como la actual pandemia provocada por el COVID-19, para que establezcan medidas como la urgencia manifiesta que aquí se ordenó, a efectos de evitar y prevenir la masiva diseminación del Coronavirus COVID-19 en su municipio.

Huelga precisar, que si bien en anteriores oportunidades el Tribunal, con ponencia de quien hoy también proyecta esta decisión, estudió de fondo otros decretos municipales en donde sus autoridades declararon la urgencia manifiesta, ello se debió a que dichos actos indiscutiblemente desarrollaron el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, bien porque allí expresamente lo señalaron, ora porque fueron expedidos luego de su vigencia, lo cual claramente no ocurre en el presente caso, en donde no se cita tal decreto legislativo, y su expedición se dio en esa misma fecha, luego no es razonable, de modo alguno, tener el Decreto Municipal N°. 032 del 20 de marzo de 2020 como un desarrollo de un decreto legislativo proferido dentro del estado de excepción por Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, puesto para la fecha de su nacimiento en el mundo jurídico no existía tal decreto legislativo, y por en ende, no le sirvió de fundamento al acto que se examina ni menos puede afirmarse que lo desarrolla.

Si bien es cierto, en el decreto municipal que se analiza se citó el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, dicho decreto es el declaratorio del estado de excepción, que como se indicó párrafos atrás en esta providencia, no hace nada distinto que atribuir el uso de las facultades que confiere el artículo 215 de la Constitución Política por el término de treinta (30) días calendario, es decir, otorgar al Presidente de la República con la firma de todos los ministros, la facultad de proferir decretos legislativos tendientes a adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, entre ellas las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo. Decretos legislativos que una vez proferidos serían los que permiten la procedencia del Control Inmediato de Legalidad que establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando las entidades territoriales o nacionales en virtud de ellos ejerzan función administrativa **en desarrollo de tales decretos legislativos.**

Oportuno resulta destacar lo indicado en el Auto Interlocutorio del 31 de marzo de 2020, proferido por el H. Consejo de Estado dentro del expediente N°. 11001-03-15-000-2020-00958-00, que citando la sentencia del 05 de marzo de 2012 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, indicó que el control inmediato de legalidad se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción; luego en el concepto de decretos legislativos no se incluye el Decreto que declara el Estado de Excepción, sino los que se expidan en ejercicio de la calidad de Legislador Extraordinario. Por lo cual, no por hacer referencia a la situación de crisis que lleva a la declaratoria del Estado de Excepción o al decreto que lo declara, todos los actos de carácter general son pasibles del medio de control inmediato de legalidad. Solamente son objeto del medio de control inmediato de legalidad, los actos de carácter general proferidos en desarrollo de un decreto legislativo y al amparo de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional decretado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Recuérdese que el artículo 215 de la Constitución Política dispone que “...podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días...”, y que: “...Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos...”, por lo que el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 puntualmente reza que: “**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**”.

De esta manera, el Decreto Municipal N°. 032 del 20 de marzo de 2020 expedido por el ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA ISABEL no tiene relación formal o material con el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, ni mucho menos desarrolla o reglamenta un Decreto Legislativo proferido en el marco del Estado de Excepción, puesto que solo se refiere a facultades ordinarias de la autoridad municipal, en virtud de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección en la citada Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que no puede confundirse con la declaratoria del Estado de Excepción, y ninguno de ellos fue

desarrollado con el Decreto Municipal que se analiza, al punto que ni siquiera se citaron en su parte considerativa ni resolutive.

Así el acto analizado, se refiere a facultades ordinarias de la autoridad municipal en concurrencia con el Gobierno Departamental y Nacional, y al desarrollo de medidas para la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección en la citada Resolución 385 del 12 de marzo de 2020.

Bajo este panorama, emerge con meridiana claridad, que si bien es cierto el decreto municipal que se examina es un acto administrativo que por tal virtud puede ser objeto de los medios de control ordinarios que prevé la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, para controvertir su legalidad, tales como el de nulidad e incluso el de nulidad y restablecimiento del derecho, no resulta procedente su análisis a través del mecanismo especial del Control Inmediato de Legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, pues se itera, la competencia atribuida a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para este último se encuentra limitada a los actos administrativos proferidos en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional exclusivamente en virtud del estado de excepción.

Finalmente, la Sala debe precisar que no todo acto que se expida en el periodo de tiempo que cobija un estado de excepción es susceptible de ser analizado bajo el mecanismo especial del Control Inmediato de Legalidad, máxime si no se pierde de vista que las facultades constitucionales y legales ordinarias de las autoridades territoriales no se encuentran afectadas o restringidas. Igualmente, que no se desconoce en modo alguno, que el sustento del acto examinado fue la inminente propagación mundial de la enfermedad infecciosa del nuevo coronavirus COVID-19, frente a la cual, en la actualidad no existe un tratamiento médico efectivo, ni se cuenta con vacuna para su curación, prevención o control, por lo que razonado resulta una medida oportuna y armónica con las recomendaciones impartidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), para tratar de evitar la propagación del virus, sino que la decisión que se adopta obedece a que resulta improcedente el análisis de tal acto bajo el mecanismo especial del Control Inmediato de Legalidad previsto por el legislador solamente para los actos que desarrollen los decretos legislativos expedidos con fundamento en los estados de excepción.

De conformidad con todo lo anterior, y bajo la consideración de que no se encuentran acreditados los presupuestos de procedencia del presente medio de control de carácter especial de Control Inmediato de Legalidad, la Sala Plena del Tribunal procederá a declarar la “*improcedencia del medio de control inmediato de legalidad*” respecto al decreto examinado.

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

F A L L A:

**PRIMERO: DECLARAR** la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad respecto al Decreto Municipal N°. 032 del 20 de marzo de 2020 “**POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA PARA CELEBRAR LA CONTRATACIÓN DE BIENES, OBRAS Y SERVICIOS NECESARIOS PARA ATENDER LAS ACCIONES NECESARIAS POR LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA CAUSADAS POR EL**

*CORONAVIRUS COVID-19, EN EL MUNICIPIO DE SANTA ISABEL TOLIMA*”, proferido por el Alcalde Municipal de Santa Isabel – Tolima, de conformidad con lo analizado en esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, por lo que eventualmente los actos administrativos aquí estudiados podrían ser objeto de debate posterior de legalidad a través de los medios del control ordinarios contemplados para el efecto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**TERCERO:** Por Secretaría comuníquese la presente decisión a las entidades vinculadas, y en el portal *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTO:** En firme esta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Plena del día de hoy.

Conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notificará a los interesados por el mismo medio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

**ÁNGEL IGNÁCIO ÁLVAREZ SILVA**

**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

Aclara Voto

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO.**

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

#### Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Me permito reiterar mi Aclaración de voto al proyecto de sentencia del Control Inmediato de Legalidad y ponencia de JARC, para la respectiva revisión y comentarios de la Sala Plena.

- **1.** Una vez más reitero mi posición conceptual sobre la manera de fallar los medios de Control Inmediato de Legalidad en los casos en los que se admitió el medio de control sin competencia para ello; por efectos prácticos, asumo entonces la posición de la mayoría. En razón a ello, anuncié desde la Sentencia del CA-00014, M.P. JOSÉ ALÉTH RUIZ CASTRO, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de Prado, Acto Administrativo: Decreto No. 052 de 20 de marzo de 2020, Asunto: "Por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de prado en virtud a la calamidad pública decretada en el municipio con ocasión del coronavirus covid-19" que en lo sucesivo, **a.** aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, **b.** elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.
- **2.** El suscrito Magistrado siempre ha sido de la tesis de que el Juez Especializado de lo Contencioso Administrativo debe adoptar, en Auto de ponente, la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125<sup>6</sup> y 243<sup>7</sup> del C. de P.A. y de lo C.A.

Atentamente,

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
Magistrado

**Fecha ut supra.**

**NOTA ACLARATORIA:** La aclaración de voto se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima.

<sup>6</sup> "DECISIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica."

<sup>7</sup> "ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.

PARÁGRAFO. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil."