



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**MAG. PONENTE: DR. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

Ibagué, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA No.:** CA-00177  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -  
ESTADO DE EXCEPCIÓN  
**AUTORIDAD QUE EMITE:** ALCALDE MUNICIPAL DE CUNDAY  
**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** DECRETO 027 DE 18 DE MARZO DE 2020  
**TEMA:** URGENCIA MANIFIESTA

**OBJETO DE LA PROVIDENCIA**

Decide la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA, en única instancia, del siguiente actos proferido por el MUNICIPIO DE CUNDAY:

- Decreto No. 027 de 18 de marzo de 2020 por el cual se declara una emergencia manifiesta en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19 en el Municipio de Cunday Tolima.

**ANTECEDENTES**

El MUNICIPIO DE CUNDAY remitió a la Oficina Judicial de Reparto de la ciudad de Ibagué copia de los actos administrativos antes mencionados el día 15 de abril de 2020, para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme a la mencionada Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Agotados los trámites inherentes al control de legalidad inmediato y sin que se observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, se procede a decidir el caso sub lite como se desarrolla a continuación:

**DECRETO OBJETO DEL CONTROL DE LEGALIDAD**

El texto del Decreto sometido a revisión, en su parte resolutive, es del siguiente tenor:

Expediente: CA-0177  
Medio de control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad que emite el acto: Municipio de Cunday

Decreto No. 027 de 18 de marzo de 2020 por el cual se declara una emergencia manifiesta en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19 en el Municipio de Cunday Tolima.

EL ALCALDE MUNICIPAL DE CUNDAY TOLIMA, En uso de sus atribuciones Constitucionales en especial las conferidas en el Artículo 315 ley 1523 de 2012, artículo 42 de la ley 80 y demás normas legales vigentes y

#### CONSIDERANDO

Que los artículos 90 y 209 de la Constitución Política, señalan la responsabilidad patrimonial que le cabe al estado, por los daños y prejuicios antijurídicos causados a la comunidad por acción u omisión de las autoridades públicas.

Que el artículo 3, numeral 2 de la ley 1523 de 2012, le impone la obligación al estado de acuerdo con el principio de protección, proteger a la comunidad “principio de protección los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes, en sus derechos colectivos a la seguridad,, la tranquilidad y la salubridad pública a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados”.

Que el artículo 49 de la constitución Política determina entre otros aspectos, que toda persona tiene el deber procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad y el artículo 95 del mismo ordenamiento dispone que las personas deben “obrar conforme el principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud”.

Que la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como una de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que dicha norma, en el artículo 10 enuncia como deberes de las personas frente a ese derecho fundamental, los de “propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad” y de “actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas”.

**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

Que la Ley 9 de 1979 dicta medidas sanitarias y al tenor del Título VII resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Que el artículo 598 ibídem establece, “toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y al recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes”.

Que el artículo 489 ibídem, determina que el Ministerio de Salud y Protección Social, o su entidad delegada, será la autoridad competente para ejecutar “acciones de vigilancia epidemiológica y de control de saneamiento de áreas portuarias, naves y vehículos. Todas las entidades que participen en el tráfico internacional y en actividades de las áreas portuarias, deberán dar respaldo y prestar su apoyo al Ministerio de Salud o su entidad delegada para el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley Y sus reglamentaciones”.

Que, de acuerdo con el artículo 2 de la ley 1438 de 2011 el bienestar del usuario es el eje central y núcleo articulador de las políticas en salud.

Que el Decreto 780 de 2016 Único Reglamento Sanitario Internacional se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que:

- i) Constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad.
- ii) Podría exigir una respuesta internacional coordinada.

Que ante la identificación del nuevo Coronavirus (COVID-19) desde el pasado 7 de enero, se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de importancia Internacional (ESPII) por parte de la Organización Mundial de la Salud por lo que el Ministerio de Salud ha venido implementando medidas para enfrentar su llegada en las fases de prevención y contención en aras de mantener los casos y contactos controlados.

**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

Que el COVID 19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus del Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS) y del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS), en los cuales se ha identificado que los mecanismos de transmisión son:

Gotas respiratorias al toser y estornudar.  
Contacto indirecto por superficies inanimadas, y  
Aerosoles por microgotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.

Que, de acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus (2019-nCoV), se transmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología suele ser inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar en una neumonía grave e incluso la muerte.

Que a la fecha, no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus y, en consecuencia, por su sintomatología y forma de obrar en la persona, genera complicaciones graves y que, de acuerdo con las recomendaciones de 105 expertos, la forma más efectiva de evitar el contagio es tener una higiene permanente de manos y mantener 105 sitios de afluencia de público debidamente esterilizados.

Que el 9 de marzo de 2020, el Director General de la OMS recomendó, en relación con el COVID-19, que los países adapten sus respuestas a esta situación, de acuerdo al escenario en que se encuentre cada país, invoco la adopción prematura de medidas con el objetivo común a todos los países: detener la transmisión y prevenir la propagación del virus para lo cual los países sin casos; con casos esporádicos y aquellos con casos agrupados deben centrarse en encontrar, probar tratar y asilar casos individuales y hacer seguimiento a sus contactos.

Que a la fecha, en el país se han declarado varios casos de coronavirus.

Que la OMS, declaró el 11 de marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación y a través de comunicado de prensa anuncia que, a la fecha, en más de 14 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio y más de 4.291 fallecimientos, por lo que insto a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación,

**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

aislamiento, monitorio de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que en base en los previos, es preciso adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas, con la contención del virus y su mitigación, complementarias, así como disponer los recursos financieros humanos y logísticos para enfrentar la pandemia.

Que para tal fin deben preverse medidas que limiten las posibilidades de contagio, en todos los espacios sociales, así como desarrollar estrategias eficaces de comunicación a la población en torno a las medidas de protección que se deben adoptar y a la información con respecto al avance del virus

Que mediante Resolución No. 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” EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL, resuelve declarar la emergencia sanitaria en el territorio nacional.

Que, con el objeto de garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del Municipio de Cunday, se hace necesario declarar la emergencia sanitaria en todo el municipio, por causa del coronavirus COVID-19 y establecer disposiciones para su implementación.

Que mediante DECRETO No. 26 (17/03/2020) “POR LA CUAL SE DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A VIRUS” se adoptan medidas sanitarias en el municipio de Cunday.

Que en el cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 42 de la ley 80 de 1993, y la ley 1523 de 2012, cuando se presenta un caso de urgencia manifiesta sea la nación el departamento o el municipio se deben sustentar las causas en las que se apoya la citada urgencia manifiesta.

Que el artículo 42 de la ley 80 de 1993 regula la urgencia manifiesta e indica que esta se declarara mediante acto administrativo motivado en los siguientes términos “ARTICULO 42 DE URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la

**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

continuidad del servicio exige suministro de bienes o prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presente 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 demande actuaciones inmediatas y en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir los procedimientos de selección o concursos públicos, la urgencia manifiesta mediante acto administrativo motivado .

Que la Corte Constitucional en sentencia C-772/98 del 10 de diciembre de 1998, manifestó que la “urgencia manifiesta es una situación que puede declarar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que mediante autorización previa, a través de acto debidamente motivado; que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes supuestos; cuando la continuidad de del servicio exija el suministro de bienes o la prestación de servicios, o la ejecución de obras de inmediato futuro. Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de deserción, cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con los hechos de calamidad o consecutivos de fuerza mayor o desastre que demande actuaciones inmediatas y en general cuando se trata de situaciones similares que imposibilitan acudir a procedimientos de selección o curso públicos”. Sentencia C-772/98, URGENCIA MANIFIESTA/ alcance la “urgencia manifiesta” es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivada”. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos:

Cuando la autoridad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios o la ejecución de obras de inmediato futuro.

Cuando se presten situaciones relacionadas con los estados de excepción

Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos e calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastres que demanden actuaciones inmediatas y

En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

La urgencia manifiesta es una figura que se justifica en el campo de la contratación administrativa para evitar requisitos o tramites que obstaculizan la adquisición de bienes, la obtención de servicios o la ejecución de obras requeridas, con el mismo precepto legal lo indica, “cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o consecutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y , en general, cuando se trate de situaciones similares (calamitosas o fortuitas) que imposibiliten acudir a procedimientos de selección o concurso publico...”

Que el artículo 2- numeral 4- literal a) de la ley 1150 de 2007, señala la Urgencia Manifiesta como una de las causales de selección del contratista por la modalidad de contratación directa.

Que en mérito de lo expuesto.

#### DECRETA

**ARTICULO PRIEMERO:** Declarar la URGENCIA MANIFIESTA con el fin de contrarrestar las LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA POR EL CORONAVIRUS COVID-19 en el municipio de Cunday de acuerdo a lo señalado en los considerandos anteriormente citados.

**ARTICULO SEGUNDO:** Realizar las gestiones necesarias ante la Nación, la Gobernación del Tolima, con el objetivo de buscar recursos para atender la emergencia presentada en municipio, solicitar la ayuda del gobierno central y disponer de los recursos económicos del municipio, necesarios para atender la emergencia así como suscribir los contratos que sean necesarios para satisfacer dicha necesidad en el inmediato futuro y resolver definitivamente el problema a la comunidad y por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Decreto.

**ARTICULO TERCERO:** Con la declaratoria de la urgencia manifiesta se celebran de manera directa todos los contratos que sean necesarios para atender la emergencia y atenderán todos los gastos que se requieran, emanados en el numeral anterior, de las partidas presupuestales existentes en el presupuesto de rentas y gastos de la actual vigencia y de los demás recursos que se puedan gestionar con la dirección departamental de gestión del riesgo y con otras entidades del orden departamental y Nacional.

**ARTICULO CUARTO:** Procédase a llevar a cabo todos los procedimientos necesarios, todos los contratos que sean necesarios

**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

con la presente declaratoria de urgencia conforme a los lineamientos legales y lo dispuesto en el presente Decreto.

ARTICULO QUINTO: Ordenar la conformación del expediente de que trata el artículo 43 de la ley 80 de 1993 y remitirlo a la Contraloría Departamental del Tolima, dentro de los (5) días hábiles siguientes a la suscripción de los contratos para el ejercicio del control fiscal pertinente, así como enviar copia del presente Decreto y del Acta, a la Gobernación del Tolima y la Secretaria de Salud, para buscar cofinanciación de recursos para atender las emergencias futuras.

ARTICULO SEXTO: De ser necesario, disponer, de acuerdo a lo señalado por el parágrafo del artículo 42 de la ley 80 de 1993, los recursos que se requieran para atender la emergencia lo más pronto posible, realizar traslados, incorporaciones o movimientos presupuestales a que hubiere lugar, conducentes a la contratación para solventar la situación.

ARTICULO SEPTIMO: La presente declaratoria de urgencia manifiesta, tendrá vigencia hasta tanto se conjure la crisis por la que atraviesa el Municipio, conforme a las consideraciones anteriores.

ARTICULO OCTAVO: La presente resolución rige a partir de su expedición.

### **TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD**

Mediante auto del 16 de abril de 2020 se avocó conocimiento del presente 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 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 que antecedieron al acto estudiado.



**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

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

Dentro del término del anterior traslado, se recibieron los siguientes documentos:

#### CONCEPTO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

Señala que revisado el contenido del acto administrativo se evidencia que este hace referencia a la figura de la urgencia manifiesta que, a la luz del Estatuto de Contratación Administrativa, para poder acudir a la figura de la urgencia manifiesta, siendo requisito indispensable la existencia de alguna(s) de la(s) situación(es) prevista(s) en el artículo 42 de la precitada norma.

Explica que en atención a los fundamentos de hecho y derecho que motivaron el Decreto objeto de consulta se encuadra dentro de las referidas causales, razón por la cual conceptúa jurídicamente viable acudir a la declaratoria de urgencia manifiesta y añade que frente a los procesos de contratación adelantados por el Municipio, este Ministerio no tiene competencia para emitir concepto en referencia a los trámites adelantados por la entidad territorial.

#### CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público, solicita se revoque el auto por el cual se avocó conocimiento o en subsidio, el Tribunal se declare inhibido para pronunciarse de fondo en el presente trámite judicial.

Considera, que si bien el acto bajo estudio fue expedido en ejercicio de una función administrativa, no desarrolla ninguno de los decretos legislativos expedidos con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia, sino que tiene como fundamento las disposiciones que desarrolla lo dispuesto en la Ley 80 de 1993

Adicionalmente, expone que en ningún momento se cita el Decreto Legislativo 440, en tanto no era posible toda vez que el Decreto 027 es del 18 de marzo y el Decreto 440 es del 20 de marzo de 2020.

### **CONSIDERACIONES**

#### **PARTE PROCESAL – COMPETENCIA**

**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

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 adoptada por los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar 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 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, acorde con lo establecido en las mencionadas disposiciones y en especial los artículos 27 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA corresponde a esta Corporación en única instancia, ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales

Por considerarlo pertinente, se trae a colación, providencia del Consejo de Estado de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00, que al referirse a las características generales que detentan los decretos legislativos, indicó:

***“- 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.*

***- Respecto 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 periodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.*

**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

*(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 cumpliera 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.*

Respecto a las características específicas, adujo:

*(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.”*

**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

## **ESTUDIO SUSTANCIAL**

En auto de 20 de abril de 2020 del Consejo de Estado, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01139-00, se procede a realizar un compendio de las características esenciales de este medio de control, con fundamento en los diferentes pronunciamientos de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, de la siguiente manera

(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.

---

<sup>1</sup> CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent, rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

|                                     |                                |
|-------------------------------------|--------------------------------|
| <b>Expediente:</b>                  | CA-0177                        |
| <b>Medio de control:</b>            | Control inmediato de legalidad |
| <b>Autoridad que emite el acto:</b> | Municipio de Cunday            |

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario

El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala

**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción –toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

Comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, el Consejo de Estado ha considerado que el control es integral en tanto cubija tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control.

Frente a los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, es decir, los expedidos en los Estados de Excepción, se presenta un control inmediato de legalidad sin que dicho control excluya al acto administrativo del control ordinario por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

Con el objeto de abordar el estudio de los actos administrativos objeto de la presente actuación a fin de decidir sobre su legalidad, se procederá en primer lugar al examen de los requisitos de forma de los decretos analizados y en segundo lugar, de ser el caso, se asumirá el examen material y de contenido de los mismos.

## **REQUISITOS DE FORMA**

El artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>2</sup>, sobre control de legalidad, textualmente señala:

*“ARTICULO 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.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.*

---

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

Expediente: CA-0177  
Medio de control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad que emite el acto: Municipio de Cunday

Del mencionado artículo, el Consejo de Estado en providencia de 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, Radicación No. 11001 03 24 000 2010 00279 00, ha establecido que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos:

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

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

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

Expuesto lo anterior, se procede al examen de cada uno de los requisitos mencionados al presente caso, así:

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

El Consejo de Estado en providencia de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra, Radicación 11001-03-15-000-2020-01501-00, señaló:

*(...) desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en actos administrativos generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta corporación de tiempo atrás, al explicar que: La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala:*

*“Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las*

Expediente: CA-0177  
Medio de control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad que emite el acto: Municipio de Cunday

*conductas o roles que ellas mismas asuman<sup>3</sup> . (Subrayado fuera del original)*

Este requisito se encuentra acreditado en tanto el acto administrativo es de carácter general, impersonal o abstracto, en tanto, adopta medidas para toda la población que se encuentre en el territorio del Municipio

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

La Constitución Política de 1991 atribuyó a los alcaldes la función de dirigir la acción administrativa del municipio, según lo señala el numeral 3 de su artículo 315:

*“Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes”*

De conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado funcionamiento de los fines del Estado.

Atendiendo a que, la potestad reglamentaria es la facultad constitucional atribuida de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, mediante las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados. Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.

Así, se considera que el acto revisado se expide en desarrollo de la función administrativa del Alcalde Municipal.

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

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN “A”. Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. Alfonso Vargas Rincón.



**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

Revisado el Decretos No. 027 de 18 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Cunday, se advierte que se fundamentaron en las siguientes disposiciones:

- La Ley 1523 de 2012 artículo 3 numeral 2, le impone la obligación al estado de acuerdo con el principio de protección, proteger a la comunidad.
- La Ley 1751 de 2015 artículo 5 que establece el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como una de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho; artículo 10 enuncia como deberes de las personas frente a ese derecho fundamental, los de “propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad” y de “actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas”.
- La ley 9 de 1979, por medio de la cual se dicta medidas sanitarias y al tenor del título VII resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar la adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, Así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud. El artículo 598 establece que toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes; artículo 498 determina que el Ministerio de Salud y Protección Social, o su entidad delegada, será la autoridad competente para ejecutar acciones de vigilancia epidemiológica y de control de saneamiento de áreas portuarias, naves y vehículos.
- Ley 1438 de 2011 señala que el bienestar del usuario es el eje central y núcleo articulador de las políticas en salud.
- El Decreto 780 de 2016 Único Reglamento Sanitario Internacional se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que:
  - i) Constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad.
  - ii) Podría exigir una respuesta internacional coordinada.

**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

- Resolución No. 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”
- Ley 80 de 1993 artículo 42 regula la urgencia manifiesta e indica que esta se declarara mediante acto administrativo motivado en los siguientes términos “ARTICULO 42 DE URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige suministro de bienes o prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presente 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 demande actuaciones inmediatas y en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir los procedimientos de selección o concursos públicos, la urgencia manifiesta mediante acto administrativo motivado .
- Ley 1150 de 2007 artículo 2- numeral 4- literal a) señala que la Urgencia Manifiesta como una de las causales de selección del contratista por la modalidad de contratación directa.

Conforme con las anteriores disposiciones, el burgomaestre de Cunday decidió en la Resolución No. 027 de 18 de marzo de 2020 declaró la urgencia manifiesta con el fin de contrarrestar la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, ordenando realizar las gestiones necesarias ante la Nación, la Gobernación del Tolima con el objetivo de buscar recursos para cumplir con dicha finalidad, permitiendo la celebración de manera directa de todos los contratos que sean necesarios para atender la emergencias y los gastos que se requieran.

Así, se advierte que el acto que se examina declara la urgencia manifiesta fundamenta su competencia en la Ley 80 de 1993, así como en la Ley 1150 de 2007, por lo que considera esta Corporación que el Decreto 27 de 18 de marzo de 2020 fue proferido al amparo de las facultades ordinarias conferidas por el ordenamiento legal para atender las necesidades surgidas con ocasión de la emergencia causada por el Coronavirus COVID-19 y no como consecuencia de un Decreto Legislativo expedido durante el estado de excepción.

En tal sentido, se trae a colación lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 80 1993 que respecto a la urgencia manifiesta indica que debe declararse mediante acto administrativo motivado:

**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

*“ARTICULO 42 DE URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige suministro de bienes o prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presente 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 demande actuaciones inmediatas y en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir los procedimientos de selección o concursos públicos, la urgencia manifiesta mediante acto administrativo motivado .*

De igual forma el literal a) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 señala que la Urgencia Manifiesta como una de las causales de selección del contratista por la modalidad de contratación directa.

Es así como, el acto administrativo objeto de estudio tuvo como sustento esencial la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución N°. 385 del 12 de marzo de 2020 y la necesidad de declarar la urgencia manifiesta en el Municipio de Cunday con el fin de contrarrestar la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus COVID-19, conforme a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1523 de 2012, más no en un Decreto Legislativo dictado en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Presidente de la República a través del Decreto 417 de 2020.

Si bien es cierto, el acto administrativo que se analiza fue proferido con posterioridad a la expedición del 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 atribuye el uso de las facultades que confiere el artículo 215 de la Constitución Política por el término de treinta (30) días calendario al Presidente de la República para que con la firma de todos los ministros, profiera decretos legislativos tendientes a adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos

Adicionalmente, a la fecha de expedición del Decreto No. 027 por parte del Alcalde Municipal de Cunday, **18 de marzo de 2020**, no se había proferido ningún decreto legislativo que desarrollara la urgencia manifiesta, pues fue solo con la expedición del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 que se dispusieron tales medidas<sup>4</sup>, de manera que el acto administrativo objeto de

---

<sup>4</sup> Decreto No. 440 del 20 de marzo de 2020, “Por el cual se adopta medidas de urgencia en materia de contratación de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19

**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

análisis claramente no pudo desarrollar ningún decreto legislativo dictado con ocasión del estado de excepción.

De esta manera, la Resolución N°. 018 de 18 de marzo de 2020 expedida por la Personera Municipal de Valle de San Juan no tiene relación formal o material con el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, ni desarrolla o reglamenta un Decreto Legislativo proferido en el marco del Estado de Excepción, puesto que solo se refiere a facultades ordinarias, 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.

En tal entendido, el Decreto No. 027 de 18 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Cunday, no es susceptible del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrolla alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Presidente de la República, debiendo declararse improcedente.

Finalmente, resulta pertinente recordar que esta providencia no hace tránsito a cosa juzgada y podrá ser objeto de un posterior debate a través del contencioso objetivo de legalidad<sup>5</sup>.

De acuerdo a lo anterior se toma la siguiente,

## D E C I S I Ó N

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

## F A L L A

**PRIMERO: DECLARESE IMPROCEDENTE** el presente control inmediato de legalidad frente al Decreto 027 del 18 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Cunday, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>5</sup> Sobre el particular véase, entre otras, las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Rad.: 2009 – 00549, del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez; Rad.: 2010 – 00196, del 23 de noviembre de 2010, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes.

**TERCERO:** Se ordena que por Secretaría se proceda comunicar la presente decisión en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República 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 notifica a las partes por este mismo medio.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los Magistrados,

***BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS***

***LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA***

***CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ***

***JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO***

***ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA***

***JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA***

**Expediente:**  
**Medio de control:**  
**Autoridad que emite el acto:**

CA-0177  
Control inmediato de legalidad  
Municipio de Cunday



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**MAG. PONENTE: DR. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

Ibagué, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA No.:** CA-00177  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCIÓN  
**AUTORIDAD QUE EMITE:** ALCALDE MUNICIPAL DE CUNDAY  
**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** DECRETO 027 DE 18 DE MARZO DE 2020  
**TEMA:** URGENCIA MANIFIESTA

**Explicación para presentar Aclaración de voto respecto del proyecto de sentencia y no insistir en declarar la nulidad de lo actuado.**

El suscrito Magistrado ha sostenido 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.

---

<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> [2] “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.

**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

Esta vez, por efectos prácticos, asumo la posición de la mayoría; en razón a ello, anuncié desde la Sentencia del CA-00002, M.P. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de San Antonio, Acto Administrativo: Decreto 42 del 20 de marzo de 2020, Asunto: “*Por medio del cual prorroga los efectos del Decreto No. 1000-0211 del 19 de marzo de 2020*”, y Decreto 44 del 22 de marzo de 2020, Asunto: *por medio del cual se amplía la vigencia de las medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de San Antonio, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y calamidad pública decretada en el Departamento 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.

El Tribunal Administrativo del Tolima ha propuesto que los Decretos territoriales expedidos con arreglo a Decretos ordinarios nacionales se tramiten por el medio de Control Inmediato de Legalidad si fueron expedidos en la época del “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”, por lo tanto, **i.** se estudia el fondo del asunto con la expedición de sentencia -Magistrado José Aleth Ruíz Castro-; en otros casos, **ii.** y con la aversión a “*inhibirse*” para decidir de fondo las demandas contra normas que no estuvieron fundamentadas en tales Decretos legislativos, **a.** ha preferido adoptar la solución, también, vía sentencia, de declarar improcedente el control inmediato de legalidad -Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez y Luís Eduardo Collazos Olaya- frente al acto administrativo no expedido en desarrollo de Decretos legislativos, y en otras veces, **b.** declarar probada de oficio la excepción de mérito denominada “*improcedencia del medio de control inmediato de legalidad*” en relación con el acto administrativo -Magistrado Ángel Ignacio Álvarez Silva-, y como consecuencia de ello, abstenerse de pronunciarse a través del medio de control excepcional respecto de la legalidad del aludido acto general.

Sin embargo, los Honorables Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, Luís Eduardo Collazos Olaya, José Aleth Ruíz Castro y Ángel Ignacio Álvarez Silva coinciden en la admonición de que la decisión no hace

---

*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.”.*

**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

tránsito a cosa juzgada, significando que contra el aludido acto administrativo general estudiando en sendos casos, procederán los medios de control ordinarios pertinentes, conforme lo dispuesto en los **artículos 135, 137 y 138** de la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes.

De hecho, sobre la improcedencia de avocar el llamado **Control Inmediato de Legalidad**, casi todos los Consejeros han dicho; palabras, palabras menos: *“12. Como se observa, mientras que el artículo 136 hace referencia a las medidas de carácter general en el primer inciso, en el segundo de ellos el propio legislador introdujo el concepto de acto administrativo para fijar que, dentro del universo de actos de la administración expedidos en desarrollo y durante de los estados de excepción, tienen control inmediato de legalidad aquellos de carácter general que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, en tanto son verdaderos actos administrativos. 13. Así pues, para que proceda el control inmediato de legalidad el acto de la administración debe reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos: **i)** debe tratarse de un acto administrativo, expedido en ejercicio de funciones administrativas; y **ii)** debe desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de este. 14. Contrario sensu, si el acto remitido por la autoridad no cumple una o varias de las condiciones señaladas anteriormente, el control inmediato de legalidad se torna improcedente y, en consecuencia, el juez debe abstenerse de avocar el conocimiento para tramitar el asunto...” - Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 27, Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE; Auto interlocutorio del 15 de abril de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-00981-00, Entidad: Fiscalía General de la Nación, Objeto de control: Circular 005 del 16 de marzo de 2020, Auto que resuelve NO avocar el conocimiento-.*

En el mismo sentido:

- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 3, Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ; Auto interlocutorio del 16 de abril de 2020, Control inmediato de legalidad, Radicación: 11001031500020200110200, Acto: Circular Externa CIR2020-21DMI-1000 del 16 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio del Interior, Asunto: No avoca conocimiento.

- Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ,  
- Expediente 11001-03-15-000-2020-00955-00, M.P. MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ,  
- Expediente 1100103150002020095000, M.P. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO,  
- Expediente 11001031500020200103700, M.P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ



**Expediente:** CA-0177  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Cunday

Entonces, cuando se ha seguido un proceso con alguna irregularidad, sin embargo, el **artículo 132 del C.G. del P.**, al definir el Control de legalidad, precisa que, *“Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, ...”*; **por lo tanto, el Magistrado ponente debe adoptar la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125 y 243 del C. de P.A. y de lo C.A. y no proyectar sentencia.**

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.