

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020).

RADICACIÓN: CA-00038
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE VILLAHERMOSA, TOLIMA
REFERENCIA: DECRETO No. 37 DE 2020 (24 DE MARZO DE 2020) *“Por medio del cual se declara urgencia manifiesta en el municipio de Villahermosa Tolima y se dictan otras disposiciones”.*

Surtido el trámite correspondiente, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima¹ a pronunciarse sobre el control automático de legalidad del **Decreto 37 del 24 de marzo de 2020** *“Por medio del cual se declara urgencia manifiesta en el municipio de Villahermosa Tolima y se dictan otras disposiciones”* proferido por el Alcalde de Villahermosa - Tolima, conforme lo consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el artículo 151, numeral 14 y el numeral 1 del artículo 185 del C. de P. A. y de lo C. A., conforme se expone.

ANTECEDENTES

El 27 de marzo de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la Oficina Judicial Reparto, para estudio, el Decreto 037 del 24 de marzo de 2020 proveniente del Municipio de Villahermosa Tolima; obra en el expediente acta individual de reparto, del 27 de marzo de 2020, en la que consta la asignación del expediente a este Despacho.

El 30 de marzo de 2020 esta Corporación avocó conocimiento del asunto, ordenando además que **1.** por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso por el término de 10 días, **2.** durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, **3.** publicar el

¹ 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 del *“Estado de Emergencia económico, social y ecológico”* decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente *“coronavirus”*; y el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la 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 el mismo medio.

aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con la inserción del auto admisorio y **4.** debido a las circunstancias de cuarentena obligatoria, se dispuso que se publique en **a.** la página web del municipio de Villahermosa, **b.** de la Defensoría del Pueblo, Regional Tolima, **c.** Personería municipal de Villahermosa, y **d.** de la Secretaría de Gobierno del municipio.

Se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, y de manera especial a la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior, Defensa, y de Salud a que presentaran sus conceptos. Igualmente se solicitó a la entidad territorial que allegara todos los antecedentes administrativos; y finalmente se dispuso correr traslado al Ministerio Público para emitir concepto. Todo lo cual se tramitaría a través de los correos institucionales de cada autoridad.

El 11 de mayo de 2020 se surtieron las notificaciones personales a la Presidencia de la República, a los Ministerios del Interior, Defensa, y de Salud, al Alcalde Municipal y a la Secretaría de Gobierno del Municipio de Villahermosa, al Personero de Villahermosa, al Defensor del Pueblo, Regional Tolima y al Procurador 27 Judicial II en lo Administrativo. El 11 de mayo de 2020 también se adelantó la publicación del aviso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Dentro del término de traslado, el Agente del Ministerio Público allegó concepto.

El 9 de junio de 2020 el expediente pasó al Despacho para elaborar proyecto de fallo.

Texto del decreto y justificación de su expedición.

El acto objeto del presente control inmediato de legalidad es el Decreto 037 del 24 de marzo de 2020 dictado por el Alcalde Municipal de Villahermosa, cuyo texto es el siguiente:

***“Decreto No. 037
(marzo 24 de 2020)***

Por medio del cual se declara urgencia manifiesta en el municipio de Villahermosa Tolima y se dictan otras disposiciones.

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VILLAHERMOSA-TOLIMA

En uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, en especial las conferidas en la Constitución Política de Colombia, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 715 de 2001 y demás normas complementarias y,

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de Colombia en su artículo 2 consagra los fines del Estado y señala que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Que el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, señala que la función administrativa está al servicio del interés general. Igualmente, la carta desarrolla provisiones como la consagrada en el artículo 90, que comporta la responsabilidad patrimonial que se le puede atribuir al Estado por los daños que se le sean imputables por la acción u omisión de las autoridades públicas, por lo que se deben prever las contingencias que se puedan presentar a fin de conjurar problemas de salud pública, salubridad pública, seguridad pública, educación pública.

Que el Estatuto General de la Contratación establece reglas y tiene como objetivo principal el alcance de la contratación de los bienes, obras y servicios que se requieran para el cumplimiento de los fines del Estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, dentro de los parámetros que permitan adelantar una selección enmarcada en los principios de transparencia, selección objetiva, economía, responsabilidad.

Que aun en observancia de tales principios y deberes, la normatividad contiene instrumentos de respuesta rápida ante la ocurrencia de eventos que no pueden dar espera, respecto de la necesidad de emprender acciones inmediatas tendientes a conjurar graves afectaciones que pueden generarse con la situación actual afrontada por el Gobierno Nacional, Departamento del Tolima, con ocasión del creciente número de infectados por el CORONAVIRUS COVID-19, por razones puramente formales en circunstancias como la actual.

Que el Covid-19 ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII) y en consecuencia se declaró el pasado 11 de marzo se catalogó a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitorio de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas.

Que los coronavirus (CoV) son una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves, como ocurre con el coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV) y el que ocasiona el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS- CoV). El COVID-19 es una nueva cepa de coronavirus que no se había encontrado antes en el ser humano.

Que esas infecciones suelen cursar con fiebre y síntomas respiratorios -tos y disnea o dificultad para respirar-. En los casos más graves, pueden causar neumonía, síndrome respiratorio agudo severo, insuficiencia renal e incluso la muerte, y de conformidad con la información otorgada por la OMS y el Ministerio de Salud Colombiano existe suficiente evidencia para determinar que el COVID-19 se transmite de persona a persona.

Que, en la actualidad, como consecuencia de la presencia del COVID-19 el territorio nacional, se enfrenta a un grave riesgo en la salud y vida de todos los integrantes del territorio Nacional y como la información disponible sobre el COVID-19 es escasa hace impredecible su comportamiento, así como sus efectos sobre la salud de la población y sobre las actividades económicas, sociales y culturales.

Que el 10 de marzo de 2020, mediante Circular No. 0018, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública emitieron acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.

Que, la motivación de la declaración contenida en este acto administrativo, se origina en la ocurrencia de hechos constitutivos de graves afectaciones para la comunidad del Departamento del Tolima y el municipio de VILLAHERMOSA, con la implementación de las medidas preventivas que requieren el compromiso de toda la colectividad como herramienta participativa, acordes con los mandatos de la OMS para la promoción de la salud enmarcada en los protocolos para el respeto de los derechos humanos.

Que la Secretaria de Salud del Tolima, mediante circular 071 del 11 de marzo de 2020, declaró la ALERTA AMARILLA EN LA RED HOSPITALARIA y hasta nueva orden, en tanto se mantenga la fase de contención y mitigación, para las instituciones prestadoras de servicios de salud privadas y públicas de nivel I, II y III de complejidad de todo el Departamento, con el propósito de garantizar una adecuada prestación de los servicios de salud, con motivo de la situación de emergencia generada por el COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adopto medidas para hacer frente al virus, en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención de riesgo epidemiológico asociado al mismo.

Que, el pasado 15 de marzo de 2020, de conformidad con el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012, se realizó el Consejo Departamental extraordinario ampliado para la Gestión de Riesgo de Desastres, se emitió (Sic) concepto favorable para la declaratoria de calamidad en el Departamento del Tolima, luego de evaluar la situación a nivel nacional y Departamental.

*Que el 16 de marzo de 2020, Gobierno Departamental del Tolima, expidió, **Decreto No. 0293 de 2020** "Por medio del cual se declara una situación de calamidad pública en el Departamento del Tolima" y **Decreto No. 0292 de 2020** "Por el cual se declara la emergencia sanitaria en salud en el departamento del Tolima" y el **Decreto No. 0294 de 2020** "Por el cual se declara toque de queda en el departamento del Tolima"*

Que el señor alcalde ha expedido los siguientes actos administrativos Decreto No 029 de marzo de 2020 "por medio del cual se decreta toque de queda", Decreto No 030 de marzo de 2020 "adoptan y dictan medidas de prevención y contención frente a la propagación del Covid -19 en el municipio de Villahermosa - Tolima y se dictan otras disposiciones", Decreto No 031 de marzo de 2020 "por medio del cual se adiciona el decreto 030 de 2020", Decreto 033 de marzo de 2020 "Por medio del cual decreta la prórroga del toque de queda", DECRETO 035 de marzo 24 de 2020 "Por el cual se declara una situación de calamidad pública" Decreto 036 "Por el cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Villahermosa en virtud a la calamidad pública y emergencia en salud decretada con ocasión del coronavirus COVID-19.

Que, el Decreto 417 del 17 marzo de 2020 suscrito por el señor presidente de la Republica "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"

Que el día de 18 de marzo de 2020 en horas de la tarde, se reunió el consejo municipal de gestión del riesgo y de desastre del municipio de VILLAHERMOSA, para estudiar, socializar y adoptar las medidas de prevención y contención frente a la propagación del Covid -19 en el municipio de VILLAHERMOSA de conformidad al declaratoria nacional de emergencia sanitaria, para lo cual en consenso se recomendó al Alcalde adoptar las medidas que considere pertinente adoptar del orden nacional y departamental en el territorio municipal

Que, en virtud de la situación sanitaria presente a nivel mundial, y en razón a la emergencia decretada en el territorio nacional, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, en sesión del día 23 de marzo de 2020 y atendiendo las precauciones basadas

en principios científicos impartido por la OMS, el Ministerio de Salud y Protección Social, recomendó al señor alcalde municipal, declarar la situación de calamidad pública en el municipio de Villahermosa-Tolima, con el objeto de limitar la diseminación de la epidemia Coronavirus COVID-19 el cual se ha propagado ampliamente en las regiones limítrofes al Departamento del Tolima, como es el caso de Bogotá D.C, Caldas, Risaralda y Tolima, y lo cual genera un riesgo para la vida e integridad física de los habitantes del municipio de VILLAHERMOSA.

Que mediante Decreto Municipal No. 036 de marzo 24 “Por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Villahermosa en virtud a la calamidad pública y emergencia en salud decretada con ocasión del Coronavirus Covid-19”

Que en ocasión de la declaratoria de calamidad pública se realizará el respectivo plan de Acción reglamentado en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 en el que se plantearan e implementaran estrategias de respuesta tendientes a conjurar la situación de riesgo existente, el cual se realizara a través del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, teniendo en cuenta como referente el comunicado de la declaratoria de alerta amarilla emitida por el Consejo Departamental el día 12 marzo de 2020.

Que, el Decreto 440 del 20 marzo de 2020 suscrito por el señor presidente de la Republica “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19” en su artículo 7 establece:

“Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios”.

*Que, entre las modalidades de selección objetiva de contratistas, el numeral 1, literal f) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, señala los casos en que se puede acudir a la contratación directa como excepción a la licitación pública, uno de los cuales es la urgencia manifiesta, concebida precisamente para aquellos casos que exigen una respuesta inmediata de la administración “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 públicos.*

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO: <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer

los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente”.

Que la declaración de una urgencia manifiesta es del todo un evento que origina la utilización de la modalidad de contratación directa de manera restrictiva, exigiendo la respectiva justificación y declaratoria mediante acto administrativo debidamente motivado, contentivo de los argumentos técnicos que la justifiquen, el cual también hará las veces del acto administrativo de justificación de la contratación misma que de este se derive.

Que tales restricciones se deben precisamente a que frente a esta declaratoria la entidad podrá celebrar el contrato de manera inmediata e inclusive hacer los traslados presupuestales internos que se requieran de conformidad con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el pronunciamiento de la Sentencia C-949-01.

Que, los objetos de la contratación deben estar dirigidos a brindar soluciones frente a situaciones que no son el resultado de las circunstancias anteriormente descritas, siendo plenamente claro el carácter imprevisible e irresistible de las mismas, cuyas consecuencias son la afectación del orden público, económico o social nos encontraríamos ante una desviación de la naturaleza real de esta causal de contratación.

Que mediante Circular Conjunta No. 014 del 01 junio de 2011 la Procuraduría General de la Nación, Auditoría General y la Contraloría General de la Republica establecen los lineamientos de la “Contratación directa- Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, causales urgencia manifiesta y los contratos interadministrativos”

Que, el artículo Artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015 establece que la: Declaración de urgencia manifiesta. Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos.

Que la Circular No. 006 del 19 marzo de 2020 por la Contraloría General de la República en cumplimiento del artículo 43 de la Ley 80 de 1993, establece una orientación de recursos y acciones inmediatas en el marco de la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por el Virus COVID-19, que obliga a la entidad territorial informar los planes de emergencia a ejecutar mediante recursos ordinarios y extraordinarios destinados por parte de la entidad territorial a la mitigación y control de la epidemia al correo electrónico seguimientocoronavirus@contraloria.gov.co

Que adicionalmente la Contraloría General de la República obliga a las entidades que diariamente reporten “(...) actos administrativos, contratos y demás actuaciones que se realicen en virtud de las urgencias manifiestas” en la página web del ente de control, link “CONTRATACIÓN URGENCIA MANIFIESTA” diligenciado el formulario que debe ser cargado en formato “pdf”.

Que el ente de control recomienda que el proceso de selección de la CONTRATACIÓN EN URGENCIA MANIFIESTA, debe cumplir con los principios de contratación estatal, la normatividad aplicable según el objeto a contratar y los trámites administrativos y presupuestales necesarios para el perfeccionamiento y ejecución del contrato.

Que se debe elaborar un informe sobre la actuación surtida que evidencie todas las circunstancias, conceptos o análisis que fundamentaron la declaratoria de la urgencia, que deberá comunicarse de forma inmediata al órgano de control fiscal competente.

Que, en procura del interés general y salvaguarda de la salud pública y el orden público en la comunidad del municipio de Villahermosa y de los empleados de la Administración Municipal, como autoridad del municipio de Villahermosa, me corresponde, adoptar todas aquellas medidas preventivas como mecanismos de contención de propagación del Covid-19.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *DECLÁRESE la urgencia manifiesta en el municipio de Villahermosa-Tolima, para contener la crisis que se ha presentado con ocasión de la afectación generada por el contagio del Coronavirus Covid-19, conforme a las consideraciones anteriores, prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad pública y el interés público.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celébrense los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria, ayudas alimenticias, nutricionales y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos.*

ARTÍCULO TERCERO: *Para los efectos anteriores, realícense por parte de la Secretaría de Hacienda municipal, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública decretada por el Departamento del Tolima y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015.*

ARTÍCULO CUARTO: **COMUNÍQUESE** a la Contraloría Departamental del Tolima en los términos del artículo 43 de la Ley 80 de 1993 y bajo los parámetros establecidos en la Circular No.006 del 19 marzo de 2020 de la Contraloría General de la República.

ARTÍCULO QUINTO: **COMUNÍQUESE** el contenido del presente acto al Ministerio de Salud y Protección Social.

ARTÍCULO SEXTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Villahermosa - Tolima a los veinticuatro (24) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

-Original Firmado-
CESAR AUGUSTO RESTREPO
Alcalde Municipal".

INTERVENCIONES

Concepto del Ministerio Público.

El Procurador 27 Judicial II en lo Administrativo, mediante escrito de fecha 27 de mayo de 2020, expresa que el Decreto 037 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde municipal de Villahermosa, cumple con el factor objetivo y subjetivo de su autoría, puesto que es un acto administrativo de carácter general, en el ámbito espacial del municipio y el conocimiento del posible control inmediato de legalidad, radica en el Tribunal Administrativo del Tolima.

Respecto del factor de motivación o causa indica, que las medidas contenidas en el mencionado decreto, es una medida de carácter general expedida en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo del artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, en el que establece que se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del Coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud; expresó que el Decreto 037 de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Villahermosa, es pasible del medio de control inmediato de legalidad, por corresponder al desarrollo del artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020, y que con relación al Decreto Legislativo 537 de 2020, si bien el acto administrativo objeto de control se expidió con anterioridad, este último también lo desarrolla.

Concluye, que el Decreto 037 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Villahermosa, constituye una medida de carácter general acorde a los fines legales de las normas superiores que la autorizan; pero al no comprender de manera expresa dentro de su texto el periodo temporal de su vigencia, debe ser declarada su legalidad condicionada, en el sentido de que el alcalde municipal, solamente puede acudir a la contratación directa ordenada dentro del extremo temporal desde su expedición hasta el 30 de mayo de 2020, tal como lo dispone el artículo 11 del Decreto Legislativo 440 de 2020 y el Decreto Legislativo 537 de 2020, que son normas que desarrolla el acto administrativo enjuiciado. (Concepto No. 092).

CONSIDERACIONES

Competencia.

De conformidad con los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 - 14- y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la Sentencia No. C-179 de 94 de la Corte Constitucional; la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima es competente, por el factor objetivo y funcional, en única instancia, para estudiar la legalidad del **Decreto 37 del 24 de marzo de 2020** *“Por medio del cual se declara urgencia manifiesta en el municipio de Villahermosa Tolima y se dictan otras disposiciones”* proferido por el Alcalde de Villahermosa - Tolima, ya que el medio de control judicial nominado Control Inmediato de Legalidad, es procedente para examinar *“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”*.

En éste caso, el **Decreto legislativo 440 de marzo 20 2020** “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia Covid-19*”, expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia Covid-19.

Por otro lado, y conforme se expondrá más adelante, las medidas adoptadas por el burgomaestre territorial cumple las expectativas legales autorizadas por el **Decreto Legislativo 537 de 2020**, consideración que no puede soslayarse en éste pronunciamiento, ya que el control judicial que hoy acomete la Sala, está referido al universo normativo -Derecho vigente y viviente- de ésta martirizada patria y que por virtud de la Constitución, la Ley, la Doctrina y la Jurisprudencia, marcan la confrontación de “*Las medidas de carácter general*”, “*que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa*” y “*como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*”.

De los Estados de excepción y de las Características de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción.

1. Los Estado de excepción se basan en turbaciones del orden público, y entonces los artículos 115, 188, 189 -num. 3 y 4-, 296, 303 y 315 -num. 2- Superiores ahora si cobran preeminencia; de tal linaje, en estas materias, los Gobernadores y los Alcaldes son siempre Agentes territoriales del Presidente de la República y jerárquicamente, cumplen sus directrices.

Ciertamente que el Constituyente estableció que en desarrollo de los Estados de excepción, el Ejecutivo nacional podía asumir algunas competencias propias del Legislativo y en razón a ello, lo dotó de capacidad vinculante para expedir “*Decretos legislativos*”.

Éstos Decretos legislativos están encaminados a conjurar las crisis sociales causadas por “*Guerra exterior*”², o “*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*”³, ora “*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*”⁴.

La asunción de tareas legislativas por el Gobierno tiene dos controles básicos, **i.** el control político a cargo del Congreso de la República⁵, y **ii.** el control jurídico propiamente dicho, a cargo de la Corte Constitucional.

2. Ahora bien, en el artículo 215 Superior se explicó que la Administración, nacional o territorial, podía expedir “*medidas de carácter general*” como desarrollo de los

² Artículo 212 de la Constitución Política de Colombia.

³ Artículo 213 Ib.

⁴ Artículo 215 Ib.

⁵ A través **i.** de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno o del Gobierno Nacional cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través **ii.** de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

aludidos Decretos legislativos, en el ámbito de sus competencias; obviamente, para activar el sistema de controles y contrapesos interinstitucional, se dijo que el Consejo de Estado y los Tribunales administrativos controlarían “*Las medidas de carácter general*” i. “*que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa*” y ii. “*como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*”, a través del Control Inmediato de Legalidad, que es, a no dudarlo la posibilidad técnica inmediata del cuerpo especializado de lo contencioso administrativo para hacer efectiva la limitación al poder de las autoridades administrativas como medida eficaz y oportuna para impedir la aplicación de normas ilegales territoriales en el marco de los estados de excepción.

Por esta potísima razón, las autoridades competentes que expidan aquellas “*medidas de carácter general*”, deben enviar los actos administrativos a la jurisdicción contencioso administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición para que, o el Consejo de Estado o el Tribunal Administrativo con jurisdicción sobre la autoridad territorial, se pronuncien sobre la legalidad de la decisión; la contumacia de la autoridad administrativa, faculta a la Jurisdicción Especializada de lo Contencioso Administrativo para aprehender directamente el conocimiento, por este específico medio de control, el estudio definitivo de legalidad de la decisión administrativa aludida.

Escalamiento de excepciones de control judicial.

El aislamiento social -voluntario u obligatorio- trajo por consecuencia la suspensión de muchas actividades de la comunidad, de entre ellas, la administración de justicia; ello implicó la suspensión de términos judiciales, y en principio, el órgano que administra la prestación del servicio esencial de administración de justicia solo exceptuó la actividad protectora de los derechos fundamentales a través de la acción de tutela y del habeas corpus⁶, -el sistema penal nunca se paralizó para los efectos de resolver peticiones de libertad-. Luego se amplió la excepción a los medios de control de Nulidad por inconstitucional y Nulidad⁷ y en el día de nona, a casi toda la actividad judicial⁸.

Evidentemente la vía ordinaria permitiría ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier persona⁹ o ciudadano¹⁰, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

⁶ Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdos Nos. PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526 de marzo de 2020, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020.

⁷ Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo No. PCSJA20-11532 del 26 de abril del 2020 y PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

⁸ C. S. de la J, A PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 “*Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor*”.

⁹ C. de P.A. y de lo C.A., “*ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*”

El control inmediato de legalidad y sus normas habilitantes.

Parece necesario que haya que repetirlo, los estados de excepción aluden al concepto jurídico político de orden público “*El régimen de libertades, suprema ratio del Estado de derecho, tiene como supuesto necesario la obediencia generalizada a las normas jurídicas que las confieren y las garantizan. A ese supuesto fáctico se le denomina orden público y su preservación es, entonces, antecedente obligado de la vigencia de las libertades. Formular una definición lógicamente satisfactoria de orden público es empresa desalentadora, pues el ingrediente evaluativo que en ella va implícito, impide ganar una noción objetiva, universalmente reconocible. De allí el peligro de usarla como condición o límite del ejercicio de un derecho, pues cada vez que se procede de ese modo, y en ocasiones resulta inevitable hacerlo, se libra su inmensa forma vacía a la discreción de un funcionario que con su propio criterio ha de llenarla. El único control de su evaluación, entonces, estará constituido por el telos del Estado de derecho y éste, preciso es admitirlo, es también pasible de más de una valoración.*”¹¹–, que en la doctrina de la Corte Constitucional¹², implica, **i.** el responsable del orden público es el Presidente de la República, **ii.** los Gobernadores y Alcaldes, en esta materia, **iii.** son sus Agentes en cada circunscripción territorial; por lo tanto, en los estados de excepción, **iv.** las autoridades territoriales son jerárquicamente subalternos del Presidente de la República, **v.** deben cumplir estrictamente y sin extralimitación, los parámetros que el Ejecutivo nacional considera conveniente para conjurar la crisis, **vi.** los Gobernadores y Alcaldes no son pues, ruedas sueltas en el andamiaje institucional.

En desarrollo de la previsión tal, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 “*Ley estatutaria de los Estados de Excepción*”, que por mandato superior debió ser examinada previamente por la Corte Constitucional en su condición de Guardiana de la Carta¹³; precisando en el artículo 20 del proyecto se previó “*Las medidas de*

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”.

¹⁰ C. de P.A. y de lo C.A. “**ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.** *Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.*

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.”.

¹¹ Sentencia No. C-179/94.

¹² Sentencia C-179-94; ya glosada.

¹³ Ref.: Expediente No. P.E. 002, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara “*Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia*”, Magistrado Ponente: Dr.

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.” En ese mismo sentido, el control judicial en concreto fue desarrollado por los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, con los recovecos del artículo 185 Ib.

Por manera pues, la **Sentencia No. C-179 de 94**¹⁴, se encargó de describir doctrinalmente la institución jurídico política “estados de excepción”¹⁵; y evidenció que por tratarse de eventos excepcionales de institucionalidad “No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es éste el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza.”.

Deteniéndose en el aludido artículo 20 del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara, la Corte Constitucional advirtió escueta pero contundentemente, **i.** su palmario sustento constitucional, **ii.** exceptuado, claro está, el inciso 3, **iii.** que aludía a una competencia abiertamente inconstitucional, pues **iv.** en control alguno de constitucionalidad abstracto se evidencia una supuesta “suspensión provisional normativa” a cargo de la Corte Constitucional.

Así las cosas, se expidió la comentada ley estatutaria el 2 de junio de 1994, la cual fue promulgada en el Diario Oficial No. 41.379 del 3 de junio de 1994, y se nominó “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”; como ya se visualizó.

CARLOS GAVIRIA DIAZ; Sentencia del 13 abril de 1994.

¹⁴ Ib.

¹⁵ “**ESTADOS DE EXCEPCIÓN-Justificación**

El derecho es siempre compatible con un cierto grado de desobediencia y no puede ser de otro modo. Pero cuando ese grado de desobediencia, permisible e inevitable, es traspuesto, la convivencia se torna difícil y hasta imposible, especialmente cuando son las normas reguladoras de conductas sin las cuales la coexistencia no es pensable, las que están comprometidas. Cuando tal ocurre, el desorden se ha sustituido al orden. ¿Cuándo exactamente ocurre tal fenómeno? No es posible determinarlo con entera certeza. Pueden surgir discrepancias. Es, entonces, cuando se requiere el criterio autorizado y prevalente del órgano de la comunidad que ha de verificar, con fuerza vinculante, que el fenómeno se ha producido o su advenimiento es inminente. Justamente, para esas situaciones se han creado los Estados de excepción. Los Estados de excepción o de turbación del orden exigen, entonces, normas que se adecuen a la nueva situación. Se trata, de normas generalmente más drásticas, vale decir, de un poder disuasivo mayor y más restrictivas de la libertad jurídica.”.

Posteriormente, el artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011¹⁶, determinaron que le corresponde en única instancia, la competencia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, ejercer el *control inmediato de legalidad*; respecto de **i. las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa territorial, únicamente ejercidas** **ii. como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**, por ello delimitaron el procedimiento en su artículo 185 Ib.

Reiteró el Legislador, no de manera tautológica sino preventiva y restrictiva **a.** que las competencias sobre orden público para conjurar las crisis, deben entenderse estrictas y regladas; **b.** y previó que las autoridades territoriales podían expedir normas generales, **1.** pero que debían serlo y hacerlo con arreglo a los Decretos legislativos que expida el Gobierno, o sea, **2.** actos de carácter general, **3.** proferidos en ejercicio de la función administrativa territorial durante los Estados de excepción, **4.** pero como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Gobierno, **5.** que, se itera, pueden ser decretados por autoridades territoriales departamentales y municipales, y que, **6.** para su control judicial específico y concurrente, la competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

Corolario de lo dicho es, **i.** una cosa es el decreto que declara el “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional¹⁷, **ii.** otra, muy distinta, son sendos decretos legislativos que el Gobierno¹⁸ dicte para conjurar la crisis en materias específicas y concretas; así, **iii.** las normas que las autoridades territoriales pueden dictar al amparo de la institución, **iv.** son las específicamente determinadas por el Gobierno en cada caso concreto para conjurar la crisis del “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional, **v.** no otras.

Con el Consejo de Estado diríamos¹⁹, finalmente, respecto de las **características del C. I. de L.**, glosando su jurisprudencia del artículo 185 aludido, **i. su carácter jurisdiccional:** por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; **ii. es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional o Territorial, se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o

¹⁶ (enero 18), promulgada en el Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011, <Rige a partir del 2 de julio de 2012, Art. 308>, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

¹⁷ Competencia adscrita al Presidente de la República y los ministros del Despacho.

¹⁸ Competencia adscrita al Presidente y al “*Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular*”, que en la descripción constitucional constituyen el “*Gobierno*”, de manera concurrente.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Once Especial De Decisión, Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO; Auto interlocutorio del 22 de abril de 2020, Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01163-00 (CA)A. Actor: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Demandado: Resolución 005 del 19 de marzo de 2020, Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, expedida por el presidente de Colpensiones, «*[p]or el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones*», Decisión: Auto que no avoca conocimiento.

También; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE; Sentencia del 31 de mayo de 2011, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA), Actor: Ministerio de la Protección Social.

gaceta oficial para que proceda el control; **iii. es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; **iv. es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; **v. hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; **vi. el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, apego a la norma superior, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) y **vii. es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que pueden ejercerse los medios de control ordinarios procedentes contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos.

Corolario de lo anterior es que los requisitos a examinar en este especial medio de control, son los preliminares y concurrentes de *i) ser un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa y/o potestad reglamentaria y; iii) que sea desarrollo un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción*; luego de lo cual y satisfechos, se avanza, integralmente a examinar su **análisis material del acto** (confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico, junto con las demás normas constitucionales y legales aplicables) y **la razonabilidad de la decisión** (test de razonabilidad, que se vincula 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).

Decretos legislativos.

Los Decretos legislativos²⁰ dictados dentro del Estado de excepción actual, son, entre otros, los Nos. 417 de marzo 17²¹; 434 de marzo 19²²; 438 de marzo 19²³; 439 de

²⁰ El Honorable Consejo de Estado, con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ tuvo oportunidad de precisar las características específicas de los decretos legislativos:

“(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.”

marzo 20²⁴; 440 de marzo 20²⁵; 441 de marzo 20²⁶; 444 del 21 de marzo²⁷; 458 del 22 de marzo²⁸; 460 del 22 de marzo²⁹; 461 de marzo 22³⁰; 464 de marzo 23³¹; 467 de marzo 23³²; 468 de 2020 de marzo 23³³; 469 de marzo 23³⁴; 470 de marzo 24³⁵; 482 de

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19; Auto interlocutorio del 4 de mayo de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, Temas: - Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. - Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. - El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad Covid-19. - Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. - Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad. - Auto interlocutorio O-340-2020 1.

²¹ *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.*

²² *“Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social — RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional”.*

²³ *“Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020”.*

²⁴ *“Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”.*

²⁵ *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.*

²⁶ *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”.*

²⁷ *“Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

²⁸ *“Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

²⁹ *“Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

³⁰ *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.*

³¹ *“Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”.*

³² *“Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

³³ *“Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. — Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.*

³⁴ *“Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

³⁵ *“Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

marzo 26³⁶; 491 de marzo 28³⁷; 512 del 2 de abril³⁸; 537 de abril 12³⁹; 538 del 12 de abril⁴⁰; 539 de abril 13⁴¹; 546 de abril 14⁴²; 568 de abril 15⁴³, 569 de abril 15⁴⁴; 637 de mayo 6⁴⁵ y 688 de mayo 22 de 2020⁴⁶, por lo tanto tienen las características descrita por el Consejo de Estado⁴⁷.

El Decreto 417 de 2020, es legislativo.

Se destaca, no obstante, que el Decreto 417 de 2020, cuando declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, no hizo cosa distinta de abrir la talanquera institucional para dictar los Decretos legislativos que se le autorizan al Gobierno; no obstante, es claro que la decisión política fundamental del Presidente fue la de facultarse para mutar en legislador, sobre

³⁶ *“Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.*

³⁷ *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

³⁸ *“Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*

³⁹ *“Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

⁴⁰ *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

⁴¹ *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

⁴² *“Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

⁴³ *“Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020”.*

⁴⁴ *“Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.*

⁴⁵ *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.*

⁴⁶ *“Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 de 2020”.*

⁴⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19, C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; Auto interlocutorio del 4 de mayo de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, Temas: - Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. - Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. - El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad Covid-19. - Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. - Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad. - Auto interlocutorio O-340-2020 1.

cuyos cuerpos normativos es que se basa la función Administrativa de las autoridades nacionales o territoriales en cuanto, sean “*desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*”.

El Decreto legislativo 440 de marzo 20 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia Covid-19”.

El Gobierno Nacional determinó algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social,

1. acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia⁴⁸;

2. la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, garantizando el debido proceso y el derecho de defensa;

3. para facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se autoriza la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria⁴⁹, cuando no haya mecanismos que permitan continuarlos de manera normal;

4. permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos⁵⁰, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; 5. autorizar, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia;

6. para la adquisición de bienes relacionados con la emergencia, las entidades podrán adquirirlos mediante el Instrumento de agregación de demanda de grandes superficies, fijando el valor de la transacción hasta por el monto máximo de la menor cuantía de la respectiva Entidad Estatal.

7. entender comprobado el hecho que da lugar a la declaración urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para **a.** la contratación directa del suministro de bienes, **b.** la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus Covid-19, **c.** así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud; **d.** poniendo presente que las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente en lo demás;

⁴⁸ Sin modificar el pliego de condiciones.

⁴⁹ Revocar, de manera motivada, los actos administrativos de apertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación de ofertas.

⁵⁰ Las entidades territoriales deben preferir, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, la compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, quedó autorizada para **a.** diseñar y organizar el proceso de contratación para los acuerdos marco de precios por contratación directa, durante el término de duración del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional, **b.** configurar catálogos de emergencia, conformados por proveedores preexistentes en esos Instrumentos de Agregación de Demanda, así como por nuevos proveedores, previa verificación de los requisitos habilitantes y de calificación del proceso de selección.

8. con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley [80](#) de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios;

9. autorizando a las entidades estatales implementar la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas, por mecanismos electrónicos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo [616.1](#) del Estatuto Tributario.

En todo caso, estipuló que los efectos del mencionado decreto rigen *“a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia Covid-19”*.

El Decreto 537 de abril 12 de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*⁵¹. El Gobierno Nacional Determina modificar la actuación de las entidad públicas durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus Covid-19 para la contratación relacionada con la adquisición de bienes, obras o servicios en cuanto a **1.** Las audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección podrán desarrollarse a través de medios electrónicos, plenamente informados, **2.** En los procesos de selección que se encuentren en trámite, no es necesario modificar el pliego de condiciones para este fin, **3.** Adicionó el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, para autorizar la vía electrónica en el procedimiento sancionatorio contractual o decretar la suspensión de términos, **4.** Suspender los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura *“siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación de ofertas”*, **5.** Utilizar los Instrumentos de agregación de demanda, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, la compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, **6.** Adicionar el parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, para delegar la potestad reglamentaria de los mecanismos de agregación de demanda de excepción en la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, y para configurar catálogos de emergencia, conformados por proveedores preexistentes en esos Instrumentos de Agregación de Demanda, ampliar el universo de proveedores, **7.** Adicionar el parágrafo 1 del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, en lo referente a la adquisición en grandes superficies, **8.** Declarar, de pleno derecho que para la Contratación de urgencia, se entiende comprobado el hecho, y *“para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus Covid-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud”*, **9.** Adicionar el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, en la facultad de Adición y modificación de contratos estatales, sin limitación al valor, **10.** Autorizar el procedimiento para el pago de contratistas del Estado con mecanismos electrónicos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo [616.1](#) del Estatuto Tributario, **12.** Fijar la regencia de tales decisiones a partir del 16 de abril de 2020 y su vigencia mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus Covid-19.

⁵¹ Promulgado en el Diario Oficial No. 51283 del 12 de abril de 2020.

Decretos nacionales ordinarios.

Los Decretos nacionales Nos. 418 del 18 de marzo⁵², 420 de marzo 18⁵³, 457 del 22 de marzo⁵⁴, 531 del 8 de abril⁵⁵, 536 de abril 11⁵⁶, 593 del 24 de abril⁵⁷ y 636 de mayo 6 de 2020⁵⁸, entre otros, dictados en el curso del “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”-, **no son Decretos legislativos**, son meros decretos ordinarios o reglamentarios de las materias a las que aluden sus considerandos; y además de no serlos, son manifiestamente inconstitucionales como quiera que nacieron por fuera de las facultades extraordinarias que entrega la Constitución al Gobierno Nacional⁵⁹ durante los estados de excepción -artículo 215 Superior- y abordan temas que, teniendo reserva de ley⁶⁰, solo es competencia del ejecutivo abordar estas temáticas como Decretos legislativos; por esta potísima razón, hay que distinguir las medidas adoptadas **i.** para conjurar la crisis sanitaria por la pandemia del Coronavirus Covid-19, especialmente en materia de aislamiento preventivo obligatorio, prohibición de la movilización, restricción a múltiples actividades productivas y de manufactura o intercambio de bienes y servicios, **ii.** con las medidas para desarrollar el “Estado de Emergencia Económica,

⁵² “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”

⁵³ “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”.

⁵⁴ “Por 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.”

⁵⁵ “Por 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”.

⁵⁶ “Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

⁵⁷ “Por 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”.

⁵⁸ “Por 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”.

⁵⁹ Para que no se diga que la distinción es insustancial; el Constituyente del 91 explicó en su artículo 115, “El Presidente de la República es Jefe del Estado, **Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.**

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.”.

Y como si alguien no entendiera la diferencia, o la oteara como sutil y acaso inane precisión, el Constituyente se encargó de atestar “Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, **tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables**”.

⁶⁰ El aislamiento limita fuertemente o suspende de facto derechos fundamentales centrales en un estado democrático, tales como la libre circulación (artículo 24 CP) en conexidad con el derecho al trabajo (artículo 25 CP), el derecho a la igualdad (artículo 13), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16), las libertades de reunión (artículo 37), religión (artículo 19), asociación (artículo 38 CP), entre otros. Además, por la técnica mixta de reglamentar las leyes a las que se alude en sendas partes considerativas, restringen o nulitan temporalmente el ejercicio de artes o profesiones o actividades lícitas como el comercio y la industria y la prestación de servicios esenciales como la educación, la administración de justicia y tantas otros.

Social y Ecológica en todo el territorio nacional”.

Los Decretos nacionales 418, 420, 457 y 531 de 2020 no son legislativos.

El Decreto nacional 418 de 2020, se fundamentó *“En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”*, y se desarrolló con normas legales para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-.

El Decreto nacional 420 de 2020, se fundamentó *“en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020”*, y se desarrolló con normas legales -Ley Estatutaria 1751 de 2015 de la salud; artículos 198 y 199 de la Ley 1801 de 2016 y la Ley 136 de 1994- para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-.

El Decreto 457 de 2020 se basó *“En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”* y además, en los artículos 2, el numeral 4 del artículo 189, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 296, 303 y 315 de la Constitución Política; el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 -modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012-; los artículos 5, 6, 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016; la Ley Estatutaria 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud; la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y su Resolución 464 del 18 de marzo de 2020; los Decretos 418 del 18 de marzo 2020, 420 del 18 de marzo de 2020; y otras normas anteriores a la declaratoria del Estado de emergencia; para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-, tales como el Aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, la limitación totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con excepciones, la Suspensión de transporte doméstico por vía aérea, la Prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio.

El Decreto 531 de 2020 se basó *“En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”* y además, en los artículos 2, el numeral 4 del artículo 189, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 296, 303 y 315 de la Constitución Política; el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 -modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012-; los artículos 5, 6, 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016; la Ley Estatutaria 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud; las Resoluciones Nos. 385 del 12 de marzo de 2020 que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, 450 del 17 de marzo de 2020 y 464 del 18 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; 453 del 18 marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las Directivas 03 de 20 de marzo de 2020, 04 de 22 de marzo de 2020 y 06 de 25 de marzo de 2020 expedidas por el Ministerio de Educación Nacional; los Decretos 418 del 18 de marzo 2020, 439 del 20 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo del 2020; y otras normas anteriores a la declaratoria del Estado de emergencia; para ordenar el aislamiento preventivo

obligatorio a nivel nacional, tomando muchas medidas de policía administrativa - seguridad, salubridad y tranquilidad-, tales como la limitación totalmente la libre circulación de personas en el territorio nacional, con excepciones, la Suspensión de transporte doméstico por vía aérea, la Prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio.

Del acto objeto de control inmediato de legalidad.

En principio y desde noviembre anterior, la humanidad empezó a sobrecogerse por los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente "*coronavirus*". La crisis humanitaria sobreviniente era palpable desde los primeros indicios de la pandemia que se inició en el lejano oriente y que, más temprano que tarde, llegaría a nuestra patria.

Por tal menester,

1. El Presidente de la República y sus ministros expidieron el Decreto legislativo 417⁶¹ de marzo 17 de 2020, declaratorio del "*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*" en el territorio nacional y poco a poco se establecieron Decretos legislativos sobre las materias necesarias para conjurar la crisis.

Por su parte,

2. El Alcalde de Villahermosa, Tolima, expidió el decreto de la referencia el 24 de marzo anterior.

El burgomaestre estableció en el acto administrativo de la referencia las medidas que estimó necesarias para afrontar la crisis que describió, y dijo fundamentar su competencia en "*uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, en especial las conferidas en la Constitución Política de Colombia, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 715 de 2001 y demás normas complementarias*", así mismo, en el cúmulo normativo que el Gobierno Nacional exployó en los **Decretos Legislativos 417 de marzo 17 de**

⁶¹ El Presidente de la República y los ministros del Despacho reconocieron, entre otras cosas: "*Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.*

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 pandemia⁴¹, 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.

Que la misma Organización 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."

Y que el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó varias decisiones de prevención y contención de la pandemia que resultaron finalmente insuficientes para enfrentar la crisis aludida -Decreto 417 de 2020 (Marzo 17) "*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*"-.

2020⁶² y 440 de marzo 20 de 2020⁶³; y **a.** artículos 90 y 209 de la Constitución Política de Colombia, **b.** circular número 0018 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública, y circular 071 del 11 de marzo de 2020, expedida por la Secretaría de Salud del Tolima, **c.** Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, **d.** artículos 57 y 61 de la Ley 1523 de 2012, **e.** Decreto No. 0293 de 2020 “*Por medio del cual se declara una situación de calamidad pública en el Departamento del Tolima*” y Decreto No. 0292 de 2020 “*Por el cual se declara la emergencia sanitaria en salud en el departamento del Tolima*” y el Decreto No. 0294 de 2020 “*Por el cual se declara toque de queda en el departamento del Tolima*”, expedidos por el Gobernador del Tolima, **e.** los Decretos Nos. 029, 030, 031, 033, 035, y 036 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde municipal de Villahermosa, Tolima, **f.** artículos 24 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, **g.** Circular Conjunta 014 del 1 de junio de 2011, expedida por la Procuraduría General de la Nación, Auditoría General y la Contraloría General de la República, y Circular No. 006 del 19 de marzo de 2020, expedida por la Contraloría General de la República, y **h.** artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, en la parte resolutive definió:

1. Declarar la urgencia manifiesta en el municipio de Villahermosa, Tolima, como hecho habilitante para su contratación pública necesaria para contener la crisis presentada con ocasión de la afectación generada por el contagio del Coronavirus Covid-19.
2. Ordenar que se celebren los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria, ayudas alimenticias, nutricionales y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos.
3. Ordenar que se realicen por parte de la Secretaría de Hacienda municipal, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad decretada por el Departamento del Tolima y de urgencia manifiesta justificada mediante en el decreto municipal.
4. Comunicar a la Contraloría Departamental del Tolima en los términos del artículo 43 de la Ley 80 de 1993.
5. Comunicar el contenido del acto administrativo al Ministerio de Salud y Protección Social.
6. Indicar que el decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Caso concreto.

Descendiendo al *sub examine*, corresponde a la Sala Plena verificar, en primer lugar, los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad frente al **Decreto 037 del 24 de marzo de 2020** “*Por medio del cual se declara urgencia manifiesta en el municipio de Villahermosa Tolima y se dictan otras disposiciones*” proferido por el Alcalde de Villahermosa - Tolima, para luego, y de superarse tal examen, adelantar el estudio formal y material del acto administrativo.

⁶² “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”.

⁶³ “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19*”.

Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad en este asunto.

Factor subjetivo o de autoría.

El **Decreto 37 del 24 de marzo de 2020** fue proferido por el Alcalde de Villahermosa - Tolima, que es una entidad territorial de la jurisdicción del Departamento del Tolima; ergo, el conocimiento de este control inmediato de legalidad, corresponde al Tribunal Administrativo del Tolima en Sala Plena, como los prescriben los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151-14 y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la **Sentencia No. C-179 de 94** de la Corte Constitucional. **Se cumple el primer presupuesto.**

Factor de objeto.

Advierte la Sala que el burgomaestre de Villahermosa adoptó una medida de carácter general en su circunscripción territorial, como uno de los mecanismos escogidos por el Gobierno Nacional para conjurar la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus Covid-19 e impedir la extensión de sus efectos; definiendo en su jurisdicción las directrices de una norma con fuerza de ley, en situación abstracta e impersonal, propia de un acto administrativo de carácter general, **allanándose al segundo presupuesto.**

Factor de motivación o causa.

El control inmediato de legalidad de un acto, supone que el mismo haya sido proferido por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante el estado de excepción en concreto.

Y como el Gobierno Nacional se habilitó las facultades excepcionales legislativas en el Decreto 417 de 2020 -Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional- por causa la pandemia aludida, que ya fue declarado exequible como tema competencial de la H. Corte Constitucional en unos tiempos cortos - **Sentencia C-145 del 2020 Sentencia C-145 del 2020-**, acordes con las medidas de urgencia enunciadas en los Decretos legislativos 417 y 440 de 2020; el Tribunal pues, entiende satisfecha la capacidad para modificar las Leyes del Gobierno Nacional en desarrollo de los Estados de excepción.

Y como el Jefe de la Administración municipal, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de uno de los decretos legislativos, en el caso de autos, no hizo más que adecuar en su jurisdicción las prescripciones nacionales, igualmente entiende satisfechos los requisitos de avenimiento a las normas superiores del acto administrativo de la referencia. Por manera pues, **hállese cumplido el tercer presupuesto de procedibilidad**, motivo por el cual es procedente adelantar el examen de fondo.

De los requisitos formales y materiales del Decreto 037 del 24 de marzo de 2020. - Competencia de la autoridad que lo expide.

El acto administrativo analizado está suscrito por el Alcalde Municipal de Villahermosa - Tolima como Jefe de la administración local, conforme lo dispone el artículo 84 de la Ley 136 de 1994⁶⁴, que desarrolló el ordenamiento Superior -

⁶⁴ **“ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO.** En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad

artículos 2, 209 y 315- y que impone a estos servidores públicos las responsabilidades consecuentes para asegurar la prestación de los diferentes servicios a su cargo -artículo 91 de la Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”⁶⁵-

Y es que también es de la incumbencia funcional del burgomaestre -artículo 12 de la Ley 1523 de 2012⁶⁶- ser conductora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en su nivel territorial, para lo cual tiene las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en su jurisdicción.

En cuanto a las normas de policía y función administrativa, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016⁶⁷ “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana” imponen a los Alcaldes acometer las tareas inherentes en tanto, “... el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos...”⁶⁸ como un poder puramente normativo porque es función sujeta al marco constitucional, legal y reglamentario, con la adopción de reglamentos de alcance local.

territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.”

⁶⁵ Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ **“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.*
- 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.”*
(Subraya fuera del texto original)

⁶⁸ **Sentencia C-813/14.** Referencia: expediente D-10187, Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1355 de 1970 “Por el cual se dictan normas sobre Policía”, Demandante: Hamixon Leal Chilatra, Magistrada (e) Ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ; Sentencia del 5 de noviembre de 2014.

El Tribunal entiende que el aislamiento social obligatorio restringió severamente e hizo nugatorio el ejercicio de muchos derechos fundamentales tales como la fuerte reducción de manufacturación, intercambio y producción de bienes y servicios, junto con la restricción fortísima de muchos derechos fundamentales como la simple movilidad y ejercicio de la libertad de cultos y otras vocaciones espirituales (individuales y colectivas), compatibles con la simple lúdica del inconsciente colectivo.

Conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Es obvio que los Decretos legislativos 417 y 440 de 2020 fueron allanados en sus regulaciones normativas territoriales por el Jefe de la administración local de Villahermosa, excepto un segmento que presenta problemas de constitucionalidad como pasará a disertarse; por lo cual, evidentemente con el resto del articulado se satisface el elemento causal de la función ejercida, en cuanto a la **a.** relación evidente entre los hechos que habilitan al emisor del acto administrativo -la pandemia que aqueja la especie- y **b.** la verificación de la jerarquía normativa que supone el apego a normas superiores para resguardar las funciones de policía administrativa desde el Presidente de la República hasta los Gobernadores y Alcaldes⁶⁹.

La motivación del acto administrativo territorial calca genéricamente los Decretos Legislativos 417 de marzo 17, 440 y 537 del 2020, con el fin de permitir a las autoridades administrativas -nacionales y territoriales y por servicios-, a declarar, con base en una presunción de puro derecho, la **urgencia manifiesta**⁷⁰ y la adopción de entornos electrónicos para su actuación administrativa general y contractual y con ello, la aligeración del procedimiento de contratación pública, ante la necesidad de adquirir bienes y servicios o la contratación de obras públicas necesarios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia innumerable.

Éstas circunstancias afincadas en el aislamiento social obligatorio generó la imposibilidad de circulación e interacción social ordinaria y la abdicación de la lúdica humana para restringirse en el ejercicio de interacción social cuasi universal por la vía electrónica, lo cual explica una a una las medidas legislativas del Gobierno Nacional y su réplica territorial de las medidas macro; ninguna de las cuales se ofrece, a simple vista, como infractoras del orden constitucional y legal vigente.

La concurrencia de facultades ordinarias y de las potestades autorizadas por un Decreto legislativo autorizan analizar el Decreto de la referencia por la vía especial

⁶⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH; Sentencia del 8 de julio de 2014, Radicación: 11001031500020110112700 (CA), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Decreto 2962 de 2011.

⁷⁰ Ley 80 de 1993 “Estatuto de Contratación de la Administración Pública”:

“Artículo 42º.- 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.”

del Control Inmediato de Legalidad.

Al romper la Sala otea mecanismos de salubridad, moralidad, tranquilidad y seguridad en el texto y en el contexto del Decreto analizado; es la función de policía administrativa hecha realidad como configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para satisfacer sus propios intereses, inviolabilidad opuesta al legislador y al poder central como respeto a la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias, y la autodirección en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan; por manera pues, en términos de la Corte Constitucional⁷¹, significa el ejercicio de la simple distribución de competencias en distintos niveles territoriales bajo el amparo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad:

“PODER DE POLICÍA ADMINISTRATIVA-Jurisprudencia constitucional

En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.”.

Son funciones ordinarias y de usanza que compete a las entidades territoriales conforme a los artículos 311 a 315 Superiores y la Ley 136 de 1994 -y sus consecuentes modificaciones-, que siempre están al alcance normativo, sin importar que transitemos o no en un Estado de excepción.

De hecho, las normas habilitantes nacionales (), fueron examinadas

La ilegalidad del segmento normativo.

El Procurador 27 Judicial II, solicita que se declare la legalidad condicionada del **Decreto 037 del 24 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del municipio de Villahermosa, en el sentido de que el burgomaestre solamente puede acudir a la contratación directa en él ordenada, dentro del extremo temporal desde su expedición hasta el 30 de mayo de 2020, tal como lo dispone el artículo 11 del Decreto legislativo 440 de 2020 y el Decreto legislativo 537 de 2020.

La Sala Plena no accederá al pedimento por cuanto que efectivamente el acto administrativa territorial es consistente interna y externamente con las normas de los Decretos legislativos 440 y 537 de 2020 y con otras normas, que si bien están incorporadas en Decretos nacionales ordinarios⁷² -que abordan temas que, teniendo

⁷¹ **Sentencia C-813-14** (Referencia: expediente D-10187, Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1355 de 1970 “*Por el cual se dictan normas sobre Policía*”, Demandante: Hamixon Leal Chilatra, Magistrada (e) Ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ; Sentencia del 5 de noviembre de 2014).

⁷² **Los Decretos nacionales 418, 420 y 457 de 2020 no son legislativos.**
El **Decreto nacional 418 de 2020**, se fundamentó “*En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en*

reserva de ley⁷³, son competencia del ejecutivo como Decretos legislativos-, necesarias para conjurar la crisis suscitada con la pandemia que asola la especie.

Por ello se palpa una correcta y proporcionada utilización de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad por parte del burgomaestre de Villahermosa.

En efecto, en el **Decreto 037 del 24 de marzo de 2020**, analizado en esta providencia se observa, **1.** En el artículo primero explicó que la urgencia manifiesta en el municipio de Villahermosa-Tolima, fue decretada *“para contener la crisis que se ha presentado con ocasión de la afectación generada por el contagio del Coronavirus Covid-19, conforme a las consideraciones anteriores, prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad pública y el interés público”*, **2.** en el artículo segundo, dejó claro que su decisión administrativa es *“consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal..., a través de la contratación de obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos”*, **3.** En el artículo tercero, enfatiza su decisión político administrativas *“Para los efectos anteriores, realícense por parte de la Secretaría de Hacienda municipal, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública”*; en este texto y contexto, la aclaración o el condicionamiento del Tribunal sería absolutamente inane, y esa inocua decisión judicial no ayudaría sino a introducir un virus informático en el proceso de comunicación de la decisión estatal territorial de Villahermosa.

El Gobierno Nacional, no huelga repetir, determinó algunas medidas en materia de

especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”, y se desarrolló con normas legales para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-.

El **Decreto nacional 420 de 2020**, se fundamentó *“en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020”*, y se desarrolló con normas legales -Ley Estatutaria [1751](#) de 2015 de la salud; artículos [198](#) y [199](#) de la Ley 1801 de 2016 y la Ley 136 de 1994- para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-.

El **Decreto 457 de 2020** se basó *“En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”* y además, en los artículos [2](#), el numeral [4](#) del artículo 189, [24](#), [44](#), [45](#), [46](#), [49](#), [95](#), [296](#), [303](#) y [315](#) de la Constitución Política; el artículo [91](#) de la Ley 136 de 1994 -modificado por el artículo [29](#) de la Ley 1551 de 2012-; los artículos [5](#), [6](#), [198](#), [199](#), [201](#) y [205](#) de la Ley 1801 de 2016; la Ley Estatutaria 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud; la Resolución [385](#) del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19 y su Resolución 464 del 18 de marzo de 2020; los Decretos [418](#) del 18 de marzo 2020, [420](#) del 18 de marzo de 2020; y otras normas anteriores a la declaratoria del Estado de emergencia; para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-, tales como el Aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, la limitación totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con excepciones, la Suspensión de transporte doméstico por vía aérea, la Prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio.

⁷³ El aislamiento limita fuertemente o suspende de facto derechos fundamentales centrales en un estado democrático, tales como la libre circulación (artículo 24 CP) en conexidad con el derecho al trabajo (artículo 25 CP), el derecho a la igualdad (artículo 13), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16), las libertades de reunión (artículo 37), religión (artículo 19), asociación (artículo 38 CP). Además, por la técnica mixta de reglamentar las leyes a las que se alude en sendas partes considerativas, restringen o nulitan temporalmente el ejercicio de artes o profesiones o actividades lícitas como el comercio y la industria y la prestación de servicios esenciales como la educación, la administración de justicia y tantas otros.

contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social,

1. acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia - Sin modificar el pliego de condiciones -;
2. la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, garantizando el debido proceso y el derecho de defensa;
3. para facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se autoriza la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria -Revocar, de manera motivada, los actos administrativos de apertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación de ofertas-, cuando no haya mecanismos que permiten continuarlos de manera normal;
4. permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos⁷⁴, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia;
5. autorizar, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia;
6. para la adquisición de bienes relacionados con la emergencia, las entidades podrán adquirirlos mediante el Instrumento de agregación de demanda de grandes superficies, fijando el valor de la transacción hasta por el monto máximo de la menor cuantía de la respectiva Entidad Estatal.
7. entender comprobado el hecho que da lugar a la declaración urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para **a.** la contratación directa del suministro de bienes, **b.** la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus Covid-19, **c.** así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud; **d.** poniendo presente que las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente en lo demás;
8. con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley [80](#) de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios;
9. autorizando a las entidades estatales implementar la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas, por mecanismos electrónicos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo [616.1](#) del Estatuto Tributario.

Por su parte, la Corte Constitucional dijo de estos Decretos legislativos, **1.** En el **Boletín No. 72 de junio 4 de 2020**; es ajustado a la Constitución el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020, porque **primero**, busca hacer efectivos los requerimientos de distanciamiento social según recomendación de la OMS,

⁷⁴ Las entidades territoriales deben preferir, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, la compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, quedó autorizada para **a.** diseñar y organizar el proceso de contratación para los acuerdos marco de precios por contratación directa, durante el término de duración del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional, **b.** configurar catálogos de emergencia, conformados por proveedores preexistentes en esos Instrumentos de Agregación de Demanda, así como por nuevos proveedores, previa verificación de los requisitos habilitantes y de calificación del proceso de selección.

como mecanismo idóneo para controlar la expansión de la pandemia; por la gravedad, magnitud, dimensiones y naturaleza imprevisible de la crisis; y por la urgencia e inminente reacción que exige de las autoridades estatales, procurar medios conducentes y pertinentes para afrontar la situación de emergencia, **segundo**, el ordenamiento ordinario no cubría las exigencias de atención inmediata y urgente que precisa la pandemia, por lo que se requería de la expedición de normas con fuerza de ley de carácter temporal que permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, **tercero**, las medidas adoptadas son proporcionales frente a la crisis que se pretende conjurar, están limitadas por esta finalidad y sometidas a los respectivos controles, son de muy corta duración, ya que están vigentes por el tiempo que dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y **cuarto**, no establece ninguna medida discriminatoria; **2.** en el **Boletín 87 de junio 17 de 2020**, respecto del Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020, que el componente de medias adoptadas por el Gobierno nacional, en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, es ajustado a la Constitución, **1.** tras considerar que las normas allí contenidas cumplen con los requisitos de finalidad, conexidad, está suficientemente motivada, no afecta ninguno de los derechos fundamentales intangibles y cumple con el requisito de necesidad, tanto fáctica como jurídica, **2.** identificar que el ordenamiento ordinario no cubría las exigencias de atención inmediata y urgente que precisa la pandemia, por lo que se requería de la expedición de normas con fuerza de ley de carácter temporal que permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, **3.** y verificar que las medidas contenidas son proporcionales frente a la crisis que se pretende conjurar, están limitadas por esta finalidad, guiadas por los principios de la función administrativa (artículo 209), sometidas a los respectivos controles, y su vigencia por el tiempo que dure el Estado de Emergencia Sanitaria es un límite temporal que aun cuando indeterminado, es determinable, y **4.** y no establece ninguna medida discriminatoria.

Como se sabe, un Estado organizado propende porque las actuaciones de sus autoridades se enmarquen en la legitimidad del actuar y así nos proclamamos en nuestro Artículo 2 Superior para definir los fines esenciales del Estado, esto es, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución como presupuesto para asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Todo ello porque *“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”*.

Es que efectivamente, al cabo que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, en cambio *“Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”* -artículo 6-, norma que ha de ser integrada con la regulación de la Función Pública que en el artículo 122 exige que el empleo público no tenga funciones detalladas en ley o en el reglamento y para ello, el artículo 123 que exige de los servidores públicos que estén al servicio del Estado y de la comunidad, ejerciendo sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento; así las cosas, la Función Administrativa axiológicamente expuesta en el artículo 209 Superior debe estar 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.

Ciertas instituciones autorregulan la función pública para que los contenidos programáticos se cumplan, digamos de ellos, a guisa de ejemplo, la conformación y expedición de los actos administrativos, entre otros.

El Jefe administrativo territorial expidió el acto que debía observar los elementos contenidos en cuanto a no haberlo expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse; de allí que la presunción de legalidad que acompaña los actos administrativos demandados se pueden diluir en el mar de la sinrazón de la Administración a partir de este medio de control en los aspectos puntuales censurados.

Así que los reglamentos municipales no intentan estar por encima de los nacionales, y por ello la decisión no naufraga en la ilegalidad.

La proporcionalidad y el carácter transitorio de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

Ha poco el Consejo de Estado ha venido insistiendo sobre las características específicas de los Decretos legislativos⁷⁵; por lo tanto, y como lo dispuesto por los Decretos 440 y 537 e 2020 discurrieron normativamente subrogando o fijando regencias de las normas involucradas, lo procedente es entender que **i)** derogaron, adicionaron o modificaron las leyes pertinentes de contratación pública en lo que le sea contrario, y en consecuencia, por tener los mismos efectos jurídicos de una ley, **ii)** desarrollaron el estado de emergencia con vigencia indefinida -y puede sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción- por no relacionar nuevos tributos o modificar los impuestos existentes-, aunque **iii)** pueden ser derogados, modificados o adicionados por el propio Gobierno Nacional durante el Estado de excepción multiresañado o por el Congreso, por no ser de iniciativa legislativa del Gobierno Nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, los Decretos Legislativos 537 de abril 12 de 2020⁷⁶; 538 del 12 de abril⁷⁷, 539 de 2020 de abril 13⁷⁸, del Gobierno Nacional modificaron el criterio temporal del Decreto 440 de 2020, señalando que tal facultad estará vigente mientras dure el estado de emergencia sanitaria declarado por el Ministerio Salud y

⁷⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19, C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; Auto interlocutorio del 4 de mayo de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, Temas: - Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. - Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. - El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad Covid-19. - Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. - Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad. - Auto interlocutorio O-340-2020 1.

⁷⁶ “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

⁷⁷ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

⁷⁸ “Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Protección Social a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus Covid-19 y con arreglo a los Decretos legislativos.

De la cosa juzgada relativa.

Evidentemente la vía ordinaria permitirá ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier persona o ciudadano, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

Queda a salvo, igualmente, el medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho⁷⁹ si se presentan las exigencias de sus elementos normativos.

Conclusión.

La medida adoptada en el **Decreto 37 del 24 de marzo de 2020** “*Por medio del cual se declara urgencia manifiesta en el municipio de Villahermosa Tolima y se dictan otras disposiciones*” proferido por el Alcalde de Villahermosa - Tolima, se justifica en la necesidad inmediata de fortalecer la capacidad operativa contractual del municipio afectado por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia del Covid - 19, lo que permite aligerar el procedimiento general de contratación con la declaratoria de urgencia manifiesta.

Por lo expuesto, se declara la legalidad del acto administrativo revisado a través del presente medio de **control inmediato de legalidad**.

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

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la legalidad del **Decreto 37 del 24 de marzo de 2020** “*Por medio del cual se declara urgencia manifiesta en el municipio de Villahermosa Tolima y se dictan otras disposiciones*” proferido por el Alcalde de Villahermosa - Tolima.

SEGUNDO: La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados, sin perjuicio de los medios del control ordinarios contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

TERCERO: Por Secretaría notifíquese la presente decisión a la Alcaldía Municipal

⁷⁹ “**ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.** *Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.*”

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”

de Villahermosa Tolima, al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación. Igualmente comuníquese esta decisión en el portal *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el portal habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura para los medios de control inmediatos de legalidad.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente conforme al reglamento del Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados⁸⁰,

ANGEL IGNÁCIO ALVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Salva voto

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

⁸⁰ **NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima.