

*República de Colombia*  
*RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO*



*TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA*  
*SALA PLENA*

Magistrado Ponente **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

Ibagué, diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020)

Referencia: **CA – 00160**  
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE PIEDRAS, TOLIMA**  
Acto revisado: **DECRETO No.019 DE 20 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS – COVID 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

Procede la Sala Plena de esta corporación Judicial, a pronunciarse respecto a la aplicación del control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, frente al **Decreto No.019 de 20 de marzo de 2020** proferido por el **Alcalde municipal de Piedras “por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Piedras Tolima, con ocasión de la declaratoria de calamidad pública derivada de la pandemia coronavirus – COVID 2019 y se dictan otras disposiciones.”**

#### **ANTECEDENTES**

El día **15 de abril de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitida por el **Municipio de Piedras**, el **Decreto No.019 de 20 de marzo de 2020** proferido por el **Alcalde municipal de Piedras “por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Piedras Tolima, con ocasión de la declaratoria de calamidad pública derivada de la pandemia coronavirus – COVID 2019 y se dictan otras disposiciones”** para que se realizara sobre el mismo el control inmediato de legalidad correspondiente por parte de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme lo establecido en la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 136 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA (fl. 2).

#### **I. ACTO OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD**

Lo constituyen el **Decreto No.019 de 20 de marzo de 2020** proferida por el **Alcalde municipal de Piedras, “por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Piedras Tolima, con ocasión de la declaratoria de calamidad pública derivada de la pandemia coronavirus – COVID 2019 y se dictan otras disposiciones”** y cuyo texto es del siguiente tenor (fls. 3 a 10 del expediente):

“DECRETO No.019  
(Marzo 20 de 2020)

Referencia: CA 00160

Norma Revisada: DECRETO No.019 DE 20 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS, TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS – COVID 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

*"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS, TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS (COVID-2019), Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

*EI ALCALDE MUNICIPAL DE PIEDRAS TOLIMA*

*En uso de sus atribuciones Constitucionales y legales en especial las conferidas*

*En El Artículo 2, 315 de la Constitución Política de Colombia, ley 136 de 1994 y ley 1551 de 2012, 1523 de 2012, artículo 42 de la ley 80 de 1993, y demás Decretos Reglamentarios y,*

*CONSIDERANDO:*

*Que conforme al Artículo 20 de la Constitución Política de Colombia, son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*Que de igual forma el Artículo 209 de la citada Norma, La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

*Que la Constitución Política de Colombia, Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: en su Numeral Tercero, establece como atribuciones del Alcalde las de "Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes..."*

*Que del artículo 42 de la ley 80 de 1993, se colige: a. Que la urgencia manifiesta es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, por acto debidamente motivado. b. Que ella se configura cuando se acredita la existencia de uno de los siguientes presupuestos: 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 presentan situaciones relacionadas con los estados de excepción. Cuando se trata 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. c. Que la declaratoria de urgencia manifiesta le permite a la autoridad administrativa hacer los traslados presupuestales internos que se requieran en la entidad, como lo establece el Parágrafo del artículo 42 de la ley 80 de 1993. d. Que, dada la mayor autonomía con que se dota a las autoridades administrativas, para afrontar situaciones de urgencia.*

Referencia: CA 00160

Norma Revisada: DECRETO No.019 DE 20 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS, TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS – COVID 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

*Que la Ley 1523 de 2012, en su Artículo 14 estableció que el Alcalde Municipal como Jefe de la Administración Local representan al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre en el Municipio, y como conductor del desarrollo local, el Alcalde Municipal es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el Municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.*

*Que ante la identificación del nuevo Coronavirus (COVID-19) desde el pasado 07 de enero, se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por parte de la Organización Mundial de la Salud, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Que el COVID-19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus del Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS) y del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS), en los cuales se ha identificado que los mecanismos de transmisión son: 1) gotas respiratorias al toser y estornudar, 2) contacto indirecto por superficies inanimadas, y 3) aerosoles por microgotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.*

*Que, de acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus (COVID-19), se trasmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología suele ser inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar en una neumonía grave e incluso la muerte.*

*Que mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria en todo territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, o si estas persisten o se incrementan podrá ser prorrogada.*

*Que mediante Decreto No. 0293 de fecha 17 de marzo de 2020 el Gobierno Departamental Decreto la Calamidad Publica en Todo el Departamento; y mediante el No. 294 del 17 de marzo de 2020 declara toque de queda en el Departamento del Tolima.*

*Que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicarán sin perjuicio a las sanciones a que hubiere lugar.*

*Que, a la fecha, no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus*

*Que mediante Directiva No. 006 de 10 de marzo de 2020, la Procuraduría General de la Nación, exhortó a los Gobernadores, Alcaldes, Secretarios Departamentales, Distritales y Municipales de Salud, Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud, entre otros, a la implementación de los planes de preparación y respuesta ante el riesgo de introducción del nuevo Coronavirus (COVID-2019) en el territorio nacional.*

*Que ante tal problemática y con el fin de implementar los planes de preparación y respuesta para mitigar los efectos que ocasione la situación epidemiológica en el Municipio de Piedras Tolima, se hace ineludible adoptar medidas necesarias y transitorias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo.*

*Que, de acuerdo al Acta elevada por la Oficina de Gestión del Riesgo de Desastre Municipal, a raíz de las sesiones celebradas el día 16 y 19 de marzo de 2020, se adoptaron medidas administrativas y sanitarias pretendientes a prevenir la presencia de casos y posterior proliferación del COVID-19 o Coronavirus en el Municipio de Piedras Tolima, y se recomendó al Alcalde Municipal declarar la urgencia manifiesta para conjurar las situaciones excepcionales producto de la epidemia causada por el coronavirus (COVID-19).*

*Que el Municipio de Piedras Tolima emitió el DECRETO No.016 (Marzo 16 de 2020)"por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias para la preservación de la vida y*

Referencia: CA 00160

Norma Revisada: DECRETO No.019 DE 20 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS, TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS – COVID 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

*mitigación del riesgo en el municipio de Piedras Tolima, con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-2019), y se dictan otras disposiciones"*

*Que así mismo mediante DECRETO No.018 (Marzo 18 de 2020), adicionan las medidas establecidas en el Decreto Municipal no. 016 de 2020, con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-2019).*

*Que mediante Circular No. 006 del 19 de Marzo el 2020 del Contralor General de la República reconoció la grave situación que aqueja el país con ocasión al COVID-19, los grandes esfuerzos realizados para su contención, así como las dificultades diarias a las que se ven expuestos los gerentes públicos por los múltiples retos que implica, por lo tanto, precisó que "los alienta a utilizar todos los medios legales permitidos para superar adecuadamente esta contingencia"*

*Que, en este orden la citada Circular No. 006 del 19 de Marzo el 2020 señala que se hacen las siguientes recomendaciones a los representantes legales y a los ordenador del gasto de las entidades públicas, frente el cumplimiento de las exigencias legales para la celebración de contratos estatales de forma directa bajo la figura de la urgencia manifiesta, teniendo en cuenta la excepcionalidad del problema de salud pública que afronta el país", señalando así que se debe <sup>si</sup> verificar que los hechos y circunstancias que se pretenden atender o resolver con la declaratoria urgencia manifiesta, se adecúen a una de las causales señaladas para el efecto en la Ley 80 de 1993 (artículo 42) y se relacionan en forma directa con la declaratoria de calamidad pública o mitigación de los efectos de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus CODIV 19".*

*Que en el documento anteriormente citado refirió además que se debería "confrontar los hechos, el procedimiento de contratación que se emplearía ordinariamente para resolverlos o atenderlos y los tiempos de gestión que implicaría adelantar el procedimiento de contratación correspondiente, frente a la inmediatez que exige la satisfacción del interés general", instando así las entidades públicas a "Declarar la urgencia manifiesta mediante acto administrativo correspondiente, deberá ser suscrito por el ordenador del gasto o el Representante Legal".*

*Que, el Estatuto General de la Contratación Pública, se encuentra compuesto por reglas cuyo objetivo es el alcance de la Contratación de Bienes, Obras y Servicios que se requieran para el cumplimiento de los fines del Estado y la continua y eficiente prestación de los Servicios Públicos, dentro de parámetros que permitan adelantar una selección enmarcada en los Principios de Transparencia, Economía y Responsabilidad, así como en el deber de selección objetiva.*

*Que así las cosas se evidente la prevalencia del interés general, en este caso, por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas, pues el régimen jurídico cede ante situaciones excepcionales con el fin de permitir que las soluciones se den en el menor tiempo posible.*

*Que, conforme al artículo 43 de la Ley 80 de 1993, después de celebrados los contratos que se originen en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviarán a la autoridad competente para realizar el control fiscal, con el objeto de que esta investigue si fue o no procedente su declaratoria, éste funcionario tendrá dos meses para pronunciarse.*

*Que el Consejo de Estado ha señalador que la urgencia manifiesta, aunque implique la posibilidad legal para celebrar contratos de forma directa e inmediata, bajo ninguna circunstancia puede convertirse en una regla general o en un instrumento discrecional en*

Referencia: CA 00160

Norma Revisada: DECRETO No.019 DE 20 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS, TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS – COVID 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

*manos de las autoridades públicas, todo lo contrario, su aplicación es de derecho estricto y procede previa configuración real y efectiva de las precisas causales que el legislador establece en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.*

*Que conforme al Artículo 43 de la Ley 80 de 1993. Del Control De La Contratación De Urgencia. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso.*

*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 para satisfacer las necesidades de la Población, y que podría verse obstaculizada por razones formales, en el agotamiento de las etapas precontractuales y contractuales hasta la ejecución de actividades que se requieren de manera urgente e inmediata. Tanto así, que negarse al uso de la Urgencia Manifiesta, sería negarle a la Comunidad el Legítimo Derecho a ver satisfechas sus necesidades más apremiantes producto de la Calamidad actualmente sufrida por el Municipio.*

*Que por tal motivo, con la declaratoria de urgencia manifiesta, se hace necesario tomar medidas inmediatas por parte de la Administración Municipal para minimizar los efectos negativos en la salud de los habitantes del municipio, con ocasión a la propagación y potenciales contagios del Coronavirus (COVID- 19).*

*Que en virtud a lo expuesto, el Alcalde Municipal,*

**DECRETA:**

*ARTICULO PRIMERO: DECLARAR la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Piedras Tolima, para afrontar la crisis que se ha presentado conforme a las consideraciones anteriores, situaciones excepcionales con ocasión de la situación de la Declaratoria de Calamidad Pública derivada de la Pandemia Coronavirus (COVID-2019); a efectos de prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la Población, proteger la Salud, la Salubridad y el Interés Público, así como prevenir consecuencias que puedan terminar en responsabilidad patrimonial del Municipio.*

*ARTICULO SEGUNDO: CELEBRAR actos y contratos que tengan la finalidad de adquirir, atender, mejorar, y preservar las necesidades en materia de Salubridad, Dotación Hospitalaria, Ayudas Alimenticias, Nutricionales y demás elementos, bienes, obras y servicios necesarios para proteger la Comunidad en General, a través de la Contratación de las obras necesarias, y la adquisición de Bienes y Servicios a que hubiere lugar, estando claro dentro del presente Acto Administrativo, que se trata de una situación excepcional o anormal de emergencia y en atención a lo establecido con la situación de la Declaratoria de Calamidad Pública derivada de la Pandemia Coronavirus (COVID-2019);.*

*ARTICULO TERCERO: AUTORIZAR a la Unidad Financiera y Presupuestal del Municipio, los movimientos y traslados presupuestales en caso de ser estrictamente necesario para afronta la situación de emergencia y urgencia, conforme lo establece el Artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y demás normas complementarias y reglamentarias, y ejecutar las acciones descritas.*

*ARTICULO CUARTO: REMITIR inmediatamente celebrados los Contratos originados de la Urgencia Manifiesta, a la Contraloría Departamental del Tolima, copia de los Contratos Originados en la Urgencia Manifiesta, el presente Acto Administrativo que lo declara, y el*

Referencia: CA 00160

Norma Revisada: DECRETO No.019 DE 20 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS, TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS – COVID 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

*expediente contentivo de los antecedentes administrativos, conforme al Artículo 43 de la Ley 80 de 1993. la difusión para conocimiento de la Comunidad en General.*

*ARTICULO QUINTO: COMUNICAR el contenido del presente acto al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Contraloría Departamental del Tolima.*

*ARTÍCULO SEXTO: VIGENCIA: El presente Decreto rige a partir de su expedición.”*

## II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del **20 de abril de 2020** (fls. 11 a 13), se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, ordenándose igualmente que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir en el presente trámite, a efectos de defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Se dispuso, así mismo, invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, ordenándose de manera especial oficiar a la Secretaría Jurídica de la Gobernación del Tolima para que dentro del mismo término y de considerarlo conveniente, se pronunciara sobre lo regulado en el acto administrativo objeto de revisión.

De igual manera, se ordenó a la entidad territorial que remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado y que, vencido el término de publicación del aviso ordenado a la comunidad, se pasara el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto, recibiendo concepto del Ministerio Público únicamente.

## III. PRONUNCIAMIENTO FRENTE AL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

### CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Por Secretaría de esta Corporación se surtió el traslado previsto en el numeral 5º del artículo 185 del CPACA al señor agente del Ministerio Público, autoridad que dentro del término emitió concepto en los siguientes términos (fls. 21 a 44):

En primer término, el agente del Ministerio Público de manera detallada se refiere a los estados de excepción establecidos en nuestra Constitución, transcribiendo diversas providencias proferidas por la Corte Constitucional referentes a la facultad excepcional otorgada por la Carta Política al ejecutivo para su decreto y el trámite que debe surtir para expedición conforme la misma Corte lo ha preceptuado.

Seguidamente hace referencia al control inmediato de legalidad que debe surtir respecto a las decisiones dictadas en desarrollo de los estados de excepción, y la competencia que sobre las mismas se ha establecido para su revisión, en la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.

Luego de lo anterior, afirma que para establecer la legalidad de los actos objeto de control, se hace necesario, en primer lugar, analizar la procedencia del medio de control;

Referencia: CA 00160

Norma Revisada: DECRETO No.019 DE 20 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS, TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS – COVID 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

para a continuación analizar aspectos como i) *el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo*, ii) *la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación*, iii) *el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas* y iv) *la conformidad con el ordenamiento jurídico*, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

Manifiesta luego de transcribir el acto revisado, que la competencia del juez contencioso administrativo en este caso, de acuerdo con lo señalado en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011; se encuentra circunscrita a la existencia de tres presupuestos que se deben cumplir de forma simultánea. En primer lugar, que la medida sea expedida por una entidad del orden territorial; en segundo lugar, que la medida sea de carácter general; y, en tercer lugar, que esa medida provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Desarrollando los presupuestos anotados sostiene que el acto objeto de control fue efectivamente expedido por una entidad del orden territorial, en la medida que se encuentra suscrito por el **Alcalde del Municipio de Piedras**, cumpliéndose de esta manera el primero de los requisitos exigidos.

Que en cuanto al segundo requisito, precisa que las medidas a las que se hace referencia el Decreto objeto de control son de carácter general, en la medida que existe indeterminación de los sujetos destinatarios de estos, pudiéndose considerar que el segundo requisito se encuentra cumplido.

Por último, en lo referente al tercero de los presupuestos considera que no se puede tener por cumplido; toda vez que, si bien el acto en mención fue expedido en ejercicio de una función administrativa, en momento alguno se pueda afirmar que el mismo conlleve el desarrollo de alguno de los decretos legislativos, expedidos con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia.

Aclara que la sola remisión que se haga en el acto expedido por la entidad territorial al decreto 417 de 2020, no sirve de fundamento suficiente para tener por cumplido este requisito; toda vez que, si bien el decreto 019 fue expedido en ejercicio de una función administrativa, en momento alguno se pueda afirmar que el mismo conlleve el desarrollo de alguno de los decretos legislativos, expedidos con ocasión de la declaratoria del Estado de excepción.

Refiere que de la lectura del acto administrativo queda claro que el fundamento de las decisiones tomadas en el decreto 019 de 2020 por parte del Alcalde de Piedras responde a facultades ordinarias que le han sido conferidas para que sean ejercidas en cualquier momento, y no necesariamente durante un estado de excepción. Que adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, en este decreto, el alcalde se remite a normas como las contenidas en los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política de Colombia, ley 136 de 1994, ley 1551 de 2012, 1523 de 2012, artículo 42 de la ley 80 de 1993; la resolución No. 385 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social; decreto departamental 293 de 2020; directiva 06 del 10 de marzo de 2020; decretos municipales 016 y 018 del 16 y 18 de marzo de 2020, respectivamente y la Circular 006 del 19 de marzo de 2020.

Referencia: CA 00160

Norma Revisada: DECRETO No.019 DE 20 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS, TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS – COVID 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

Advierte que si bien el día 20 de marzo de 2020, el gobierno nacional expidió el decreto legislativo 440 "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"; norma que en su artículo 7º incluye una regulación especial en cuanto a la declaratoria de la urgencia manifiesta, indicando que *"se entiende comprobado 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"*, no puede considerarse que el decreto 019, objeto del presente control de legalidad, desarrolle el decreto legislativo 440 antes citado.

Lo anterior en el entendido que al analizar su contenido fácilmente se puede concluir que se expide en ejercicio de las disposiciones que desarrollan esta medida en la ley 80 de 1993 y declaratoria de emergencia sanitaria realizado por el Ministerio de Salud y Protección Social (concepto distinto a la declaratoria de estado de excepción realizada en el decreto 417 de 2020), y porque en momento alguno se cita el decreto 440 como fundamento de la decisión de declaratoria de urgencia manifiesta; resaltando que no era posible que el decreto 019 desarrollara el decreto 440, toda vez que las normas se expidieron de forma simultánea, toda vez que las dos tienen fecha del 20 de marzo de 2020.

Concluye el agente del Ministerio Público aduciendo que por lo anterior, debe tomar esta colegiatura una medida de saneamiento en el presente trámite, revocando el auto por medio del cual se avocó conocimiento del presente medio de control, decidiendo en consecuencia no avocar su conocimiento.

Encontrándose el proceso en estado de decidir, a ello se procede, para lo cual se hacen las siguientes

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **COMPETENCIA**

Esta corporación a través de su Sala Plena es competente para conocer y fallar el presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 numeral 14 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse del ejercicio de control inmediato de legalidad de un acto administrativos de carácter general proferido por una autoridad territorial, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción, según lo señala la autoridad remitente. En ese sentido, no puede establecerse en momento alguno una eventual falta de competencia para conocer de este trámite, porque la Ley estatutaria que regula los estados de excepción, con declaración de exequibilidad de la Corte Constitucional, solo determinó como competente para el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad a esta corporación, en tratándose de actos administrativos de autoridades territoriales del Tolima, por lo que, contrario a lo que ocurre en los casos



Referencia: CA 00160

Norma Revisada: DECRETO No.019 DE 20 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS, TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS – COVID 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

en los que se declara la falta de competencia, no habría otra corporación o Despacho judicial que pudiera encargarse del asunto.

### **PROBLEMA JURÍDICO QUE ABORDARA LA SALA**

El problema jurídico que abordara esta colegiatura consiste en determinar si el acto administrativo enviado para su control inmediato de legalidad es pasible de dicho medio de control y, en caso afirmativo, si dicho acto se encuentra ajustado a derecho de acuerdo con las normas constitucionales que rigen la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, previo estudio de los presupuestos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que deben concurrir de manera previa para que proceda el estudio de legalidad anotado.

### **DEL ALCANCE DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

La Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de carácter excepcional, con el propósito de brindarle al Gobierno Nacional herramientas que permitan conjurar situaciones de crisis frente a las cuales resultan ineficaces los mecanismos ordinarios provistos por el poder de policía. Estas herramientas las denomina Estados de excepción y pueden ser: 1. Estado de Comoción Interior, 2. Estado de Guerra Exterior y 3. Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

La declaratoria de estos estados de excepción por parte del Ejecutivo le permite prescindir de los procedimientos y de la distribución habitual de competencias entre los distintos órganos del Estado, permitiendo, en casos extremos y para salvaguardar los intereses superiores a los cuales apunta, la limitación de algunos derechos fundamentales e, incluso, la suspensión, derogación o modificación de disposiciones de orden legal, según fuere el caso, siempre que tales determinaciones guarden una relación de conexidad con los motivos que dan lugar a la declaración del respectivo estado de excepción y resulten ajustados a las circunstancias que pretenden afrontar, tal como lo establece el artículo 214 superior.

Sin embargo, el otorgamiento de dichas facultades al Ejecutivo no es absoluto, pues la misma Carta Política de 1991, al regular los *estados de excepción*, dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales debe someterse, tanto la decisión mediante la cual se produce la declaración del estado excepcional, como los decretos legislativos que lo desarrollan y también las determinaciones adoptadas por otras autoridades para su aplicación, con el fin de realizar el respectivo control de legalidad de estas decisiones.

En efecto, tratándose del control judicial de las decisiones tomadas bajo el amparo de los estados de excepción, el numeral 6º del artículo 214 de la Constitución contempla la obligación del Gobierno Nacional de enviar a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte el presidente de la República en uso de las facultades de declaratoria de estado de excepción, para que dicha Corporación decida definitivamente sobre su constitucionalidad.

Referencia: CA 00160

Norma Revisada: DECRETO No.019 DE 20 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS, TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS – COVID 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

De igual manera, el legislador, en cumplimiento de lo ordenado en el literal e) del artículo 152 de la Carta Política, profirió la Ley 137 de 1994 –*Estatutaria de los Estados de Excepción*-, que contempla en su artículo 20 la figura del control oficioso e “*inmediato*” de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción, con el fin de que éstos tengan un *oportuno control de legalidad y constitucionalidad*, de la siguiente forma:

*“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

*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.”*

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-179 de 1994, proferida en cumplimiento del control previo de constitucionalidad de la Ley 137 de 1994, sostuvo, en relación con el artículo 20 antes transcrito, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz.. :

*“(…) Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.*

*Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”*

En ese mismo contexto, la ley 1437 de 2011 instituyó el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 como uno de los medios de control autónomos de los que conoce la jurisdicción contenciosa administrativa en el artículo 136, estableciendo un trámite preferente para esta clase de procesos en el artículo 185 del mismo código.

## **ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

El Consejo de Estado, estableció en providencia de 20 de abril de 2020<sup>1</sup>, con base en la línea jurisprudencial que ha construido dicha corporación frente al control inmediato de legalidad, que el mismo consta de los siguientes elementos esenciales:

---

<sup>1</sup> Auto de 20 de abril de 2020 del Consejo de Estado, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01139-00,

Referencia: CA 00160

Norma Revisada: DECRETO No.019 DE 20 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS, TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS – COVID 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

*(i) Recae sobre las decisiones de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.*

*ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado; por el contrario, si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos Tribunales Administrativos.*

*(iii) No es necesario que el acto juzgado haya sido publicado para que se lleve a cabo el control inmediato de legalidad, basta con su expedición.*

*(iv) El medio de control tiene carácter automático e inmediato, no siendo necesario, para dar inicio a su trámite, que se ejerza el derecho de acción.*

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

*(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta. Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad.*

*(vii) La jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, así el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, ello con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.*

*(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa; por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato*

*(ix) El juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA.*

De igual manera y en forma reiterada el Consejo de Estado ha precisado que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por *tres requisitos o presupuestos*, a saber:

- *Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.*
- *Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que ésta es la que da origen a actos de contenido general.*
- *Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).*

Referencia: CA 00160

Norma Revisada: DECRETO No.019 DE 20 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS, TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS – COVID 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

## **DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA**

El presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin conjurar la situación de calamidad pública causada por la existencia simultánea de una pandemia y de la grave situación económica generada en el contexto mundial por las medidas de confinamiento y contención social que se venían adoptando en la mayoría de países por la enfermedad COVID-19.

En el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se destacan como razones que justifican la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, entre otras, las siguientes:

- La expansión en el territorio nacional de la enfermedad COVID-19 causada por un nuevo coronavirus, lo cual, hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación del orden económico y social del país, que justifica la declaratoria del estado de excepción.
- La crisis que enfrenta la población colombiana es grave e inminente, al punto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.
- Se requieren medidas inmediatas que debe adoptar el Gobierno Nacional para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, atendiendo oportunamente a los más afectados, tanto en materia sanitaria como en su situación económica.
- Las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales son insuficientes para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, por lo que se considera forzoso adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de las circunstancias excepcionales que se presentan en todo el territorio nacional.
- Las medidas de rango legislativo – decretos ley – propias del estado de emergencia, pretenden fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud y del ingreso de los colombianos para evitar una mayor propagación del COVID-19, y para mitigar y prevenir el impacto negativo de estas medidas de contención social sobre la economía del país.

Así las cosas, se tiene que, con base en la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se han proferido por el ejecutivo, a la fecha de expedición de los actos administrativos enviados a revisión (**22 de marzo de 2020**) y en desarrollo del estado de excepción, los siguientes decretos legislativos:

<b>NUMERO DE DECRETO</b>	<b>ASUNTO</b>
DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020	Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

Referencia: CA 00160

Norma Revisada: DECRETO No.019 DE 20 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS, TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS – COVID 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

<b>NUMERO DE DECRETO</b>	<b>ASUNTO</b>
DECRETO LEGISLATIVO 434 DEL 19 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 438 DEL 19 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 439 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea
DECRETO LEGISLATIVO 440 DEL 20 DE MARZO 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 COV/D-19
DECRETO LEGISLATIVO 441 DEL 20 DE MARZO DE 2020	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

Lo anterior tomando en cuenta que los actos administrativos de una autoridad territorial pueden ser objeto de control inmediato de legalidad si son de carácter general y desarrollan un decreto legislativo del ejecutivo nacional, lo cual requiere que la fecha de dicho decreto legislativo sea anterior o igual a la del acto administrativo cuyo control inmediato de legalidad se estudia.

### **CASO CONCRETO**

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial vigente sobre la materia, la Sala abordará el estudio del acto administrativo que es materia de control, reiterando que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por la acreditación de los siguientes presupuestos: *i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido dentro de un estado de excepción.*

Aclara este Tribunal que los anotados presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control inmediato de legalidad sobre el acto revisado, en razón de su *carácter excepcional*; por lo que solo una vez verificada la concurrencia de los requisitos de forma, resulta viable realizar el respectivo análisis material del acto, mediante la 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, revisando a su vez la razonabilidad

Referencia: CA 00160

Norma Revisada: DECRETO No.019 DE 20 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS, TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS – COVID 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

de la decisión a través de un test de razonabilidad como lo ha establecido la jurisprudencia de nuestro órgano de cierre.

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

***i) Debe tratarse de actos administrativos de carácter general***

En relación con el primer presupuesto anotado, conviene recordar que desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables en actos administrativos *generales o particulares* respectivamente

En este caso, se tiene que el **Decreto 019 de 20 marzo de 2020** proferida por el **Alcalde municipal de Piedras**, se dirige a la totalidad de los habitantes de dicho municipio, por consiguiente, por lo que este presupuesto se satisface dado que el mismo tiene un alcance general.

***ii) Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria***

En relación con el segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado, dado que el acto administrativo enviado a revisión, el **Decreto 019 de 20 marzo de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal de Piedras**, en ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución y la ley, por lo que se debe concluir que el mismo fue dictado en su condición de primera autoridad administrativa del referido municipio.

***iii) Que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.***

En cuanto al tercero de los presupuestos, una vez revisado el contenido del decreto enviado para el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad, advierte la sala que frente a él no se cumple este presupuesto y, en consecuencia, no es viable acudir a este medio de control excepcional en relación con el **Decreto 019 del 20 de marzo de 2020**.

En efecto, revisado el contenido de dicho acto administrativo se advierte que el mismo no fue expedido en desarrollo del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional ni de los decretos de orden legislativo proferidos por el ejecutivo a la fecha de expedición del decreto revisado, específicamente el Decreto 440 del 20 de Marzo de 2020 fecha en la cual también se expidió el decreto que motiva este pronunciamiento.

En consecuencia, las medidas tomadas en el Decreto 019 del 20 de marzo de 2020, emanado de la Alcaldía de Piedras se fundamentan en competencias ordinarias de los administradores públicos, específicamente, las contenidas en la Ley 80 de 1993 para declarar y sustentar la urgencia manifiesta con fines de facilitar el proceso de contratación de las entidades públicas sometidas al régimen de contratación pública. Si bien es cierto, mediante el Decreto legislativo 440 de 2020, se impartió una justificación con soporte legal para que los representantes legales de las entidades públicas de cualquier naturaleza acudan a ese mecanismo de urgencia manifiesta para efectos de asumir de manera expedita la adquisición de bienes y servicios para atender la emergencia generada por la COVID 19 y por las medidas de confinamiento social

Referencia: CA 00160

Norma Revisada: DECRETO No.019 DE 20 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS, TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS – COVID 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

obligatorio que han sido tomadas por las autoridades de nuestro país para reducir la propagación de esta enfermedad también lo es que ello no impide que un alcalde asuma tal decisión sin dicho soporte legislativo, pues declararla es una facultad de los administradores públicos desde la expedición de la Ley 80 de 1993, aunque sometida a estrictos controles respecto de las razones y a la aplicación que a dicha figura se le da dentro de la contratación pública de la entidad involucrada. .

Así pues, el efecto inmediato de desarrollar en un acto administrativo la autorización impartida en el Decreto legislativo 440 de 2020 consiste en que se libera a quien expide ese decreto del deber de sustentar las circunstancias que generan la declaración de urgencia manifiesta ante los organismos de control y demás autoridades que vigilan el proceso de contratación de las entidades públicas.

En consecuencia, como el Decreto 019 del 20 de marzo de 2020 expedido por la alcaldía de Piedras, Tolima no se profirió en desarrollo del Decreto legislativo 440 de 2020, de una parte, no está exonerado el representante legal de ese municipio de su obligación de sustentar las razones de la declaración de urgencia manifiesta que se hace en ese Acto administrativo y, de otra parte, al no constituir un desarrollo de un Decreto expedido dentro de un estado de excepción regido por el artículo 215 de nuestra Carta Política, no se hace procedente el uso del medio de control inmediato de legalidad para estudiar la adecuación de ese decreto al ordenamiento jurídico, por cuanto no se cumplen los presupuestos previstos jurisprudencialmente para que proceda dicho medio de control.

Aclara la sala que si bien es cierto el acto revisado fue expedido el mismo día en que se expidió el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020, este solo aspecto no permite concluir que proceda el control inmediato de legalidad al que se refieren los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, y tampoco puede considerarse la procedencia del medio de control inmediato con relación a este acto administrativo porque en sus consideraciones se hace referencia al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, que declaró la emergencia social, económica y ecológica y anunció una serie de medidas para enfrentar dicha emergencia, entre ellas la de promover mecanismos para facilitar la contratación pública con miras a atender los efectos de la pandemia, porque el desarrollo de esas medidas se encuentra en cabeza del gobierno nacional a través de los diferentes decretos legislativos que se expidan.

Por consiguiente, no resulta procedente, en este caso, asumir el control inmediato de legalidad pues, aunque se trata de un acto de contenido general proferido en ejercicio de función administrativa, a los que se refieren los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, no se expidió en desarrollo de un decreto legislativo dictado dentro de un estado de excepción sino que, se reitera, se trata de un conjunto de medidas para cuya expedición tienen facultades los mandatarios locales y demás administradores públicos de las entidades sometidas al régimen de contratación pública.

Aun cuando quien suscribe esta ponencia considera que una declaración de improcedencia de la aplicación de un determinado medio de control es más propio de un estudio de admisión y no de una sentencia, sobre todo cuando en ella se han analizado asuntos que permiten resolver la primera parte del problema jurídico, en respeto a la posición mayoritaria de la Sala se asumirá dicha posición y en consecuencia, como quiera que NO se encuentran acreditados los presupuestos que deben concurrir para

Referencia: CA 00160

Norma Revisada: DECRETO No.019 DE 20 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS, TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS – COVID 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

que proceda el examen de legalidad del decreto enviado a través del medio de control inmediato de legalidad se declarará la improcedencia de ese medio de control frente al **Decreto 019 del 20 de marzo de 2020** expedido por el **Alcalde Municipal de Piedras**.

Se aclara que la presente providencia no producirá efectos procesales de cosa juzgada, frente al acto administrativo que motiva este pronunciamiento, pues sobre su legalidad, inmutabilidad, vinculación y definición aún cabe su revisión a través de los medios de control establecidos para ese efecto en el CPACA.

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** que frente al **Decreto 019 del 20 de marzo de 2020**, expedido por el **Alcalde Municipal de Piedras**, resulta improcedente el medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA, conforme a lo considerado en la presente decisión.

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

**TERCERO:** Se ordena que por Secretaría se notifique esta decisión al representante legal del **Municipio de Piedras**, al Agente del Ministerio Público, e igualmente se comunique la presente decisión a la comunidad en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

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

La presente providencia fue estudiada y aprobada en Sala Plena mediante la utilización de medios electrónicos. Sin embargo, no se suscribe por los respectivos magistrados ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretados por el Gobierno nacional y por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación de la enfermedad COVID 19. CONSTE.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los Magistrados,

**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

**Aclara Voto**



# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte.

**RADICACIÓN:** CA-00160  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION  
**AUTORIDAD:** ALCALDE MUNICIPAL DE PIEDRAS, TOLIMA  
**REFERENCIA:** "DECRETO No.019 DE 20 DE MARZO DE 2020 - POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA DERIVADA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS - COVID 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."  
**MAGISTRADO PONENTE:** ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA.

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

El suscrito Magistrado ha sostenido la tesis de que el Juez Especializado de lo Contencioso Administrativo debe adoptar, en Auto de ponente, la decisión de nulificar lo actuado por virtud de los artículos 125<sup>1</sup> y 243<sup>2</sup> del C. de P.A. y de lo C.A.

---

<sup>1</sup> "DECISIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

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

<sup>2</sup> [2] "ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

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

En efecto, luego de verificar que el trámite dado al Decreto 019 del 20 de marzo de 2020, por los vericuetos del artículo 185 Ib. resultaba inapropiado procedimiento para auscultarlo por el medio de Control Inmediato de Legalidad, lo jurídicamente atendible era reconocer la falta de competencia para ello, por ostensible violación de las formas propias del juicio.

En este asunto, sin embargo, la advertencia del ponente no se verificó con el auto de asunción de competencia y admisión del trámite, sino al momento de proyectar el fallo.

Esta vez, por efectos prácticos, asumo la posición de la mayoría; en razón a ello, anuncié desde la Sentencia del CA-00024, M.P. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de Cajamarca, Acto Administrativo: Decreto No. 036 de 18 de marzo de 2020, Asunto: *“Por medio del cual se adoptan medidas sanitarias y de Policía necesarias para limitar la diseminación y mitigar los efectos del virus en virtud de la calamidad pública por emergencia sanitaria Covid-19 en el municipio de Cajamarca-Tolima”* que en lo sucesivo, **a.** aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, **b.** elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

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

Sin embargo, los Honorables Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, Luís Eduardo Collazos Olaya, José Aleth Ruíz Castro y Ángel Ignacio Álvarez Silva coinciden en la admonición de que la decisión no hace tránsito a cosa juzgada, significando que contra el aludido acto administrativo general estudiando en sendos casos, procederán los medios de control ordinarios pertinentes, conforme lo dispuesto en los **artículos 135, 137 y 138** de la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes.

---

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

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

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

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

Y como parece que la cosa no se ha entendido, en éstas horas volvió a decir nuestro Órgano de Cierre[3]: **1.** el Consejo de Estado definió que el Decreto 457 del 2020, que ordenó el aislamiento obligatorio preventivo, no está sujeto a control inmediato de legalidad, **2.** en la providencia que resolvió el asunto, la corporación explicó que el Gobierno tomó la medida sanitaria en uso de sus facultades ordinarias y no como desarrollo de decretos legislativos expedidos con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica, **3.** El pronunciamiento destacó que como los jueces solo pueden ejercer las competencias que les otorga la ley, el alto tribunal no tiene la facultad de asumir el control automático del decreto, **4.** Pero también resaltó que frente a la medida de aislamiento obligatorio preventivo procede el medio de control de nulidad y que cualquier persona puede acudir a ese mecanismo para controvertir la legalidad de esa disposición, **5.** solo el legislador, si así lo estima conveniente, por ejemplo en una reforma al C. de P.A. y de lo C.A., podría atribuir a la jurisdicción una nueva modalidad de control automático respecto de los actos administrativos de carácter general dictados durante un estado de emergencia sanitaria, **6.** el auto, con ponencia del magistrado Guillermo Sánchez Luque, advirtió que desde el pasado 7 de mayo se levantó la suspensión de términos para los procesos de nulidad y que la persona que eventualmente demande la nulidad del decreto puede pedir medidas cautelares contra ese acto administrativo, **7.** vale recordar que el artículo 137 del C. de P.A. y de lo C.A. dispone que el medio de control de nulidad está establecido para la defensa objetiva del ordenamiento, resaltando **8.** “A través de esta acción cualquier persona puede solicitar por sí, o por medio de representante, que se anule un acto administrativo, si infringe las normas en que debía fundarse. También procede cuando el acto lo haya expedido un funcionario u organismo incompetente, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió”.

En el mismo sentido:

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

1000 del 16 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio del Interior, Asunto: No avoca conocimiento.

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

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

En un Estado Social y Democrático de Derecho, los asuntos competenciales resultan ser la base de la función pública; por ello considero que los jueces no estamos sino para resolver auténticos problemas jurídicos, lo que, desde luego, implica cierta actualidad o vigencia del problema, máxime tratándose de las llamadas acciones públicas, como los medios de control de i. Nulidad o de ii. Nulidad por inconstitucionalidad, y obviamente, el iii. Control Inmediato de Legalidad, de los que se desprende un control a partir del universo del ordenamiento, aunque evidentemente, la proposición del concepto de violación y de las normas violadas, guíen la función judicial en los dos primeros, y la racionalidad, del tercero.

Si tenemos aceptado que el presupuesto procesal de competencia es el inicio de la estructura de la sentencia, no se ve la razón por la cual deba dictarse sentencia en esta causa; máxime que la declaratoria de nulidad de lo actuado por rituarse pretermitiendo íntegramente la instancia es el camino jurídicamente posible en el escenario.

Como la incompetencia funcional es una causal de nulidad insubsanable -artículo 144 inciso final- en el auto que declare la nulidad, deberá indicar cuál es la actuación afectada por ésta y **si debe renovarse.**

Esta vez, por efectos prácticos, la ponencia se elaboró con fundamento en la posición de la mayoría.

Atentamente,

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
**Magistrado<sup>3</sup>**

**Fecha ut supra.**

---

<sup>3</sup> **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.