

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SALA PLENA

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

Ibagué, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020)

Referencia: **CA – 00107**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE PURIFICACION, TOLIMA**
Acto revisado: **DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION 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.078 de 23 de marzo de 2020** proferido por el **Alcalde municipal de Purificación “Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Purificación y se dictan otras disposiciones.”**

ANTECEDENTES

El día **3 de abril de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitida por el **Municipio de Purificación**, el **Decreto No.078 de 23 de marzo de 2020** proferido por el **Alcalde municipal de Purificación “Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Purificación 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 CPACA¹.

I. ACTO OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

Lo constituye el **decreto No.078 de 23 de marzo de 2020** proferida por el **Alcalde municipal de Purificación, “Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Purificación y se dictan otras disposiciones.”** y cuyo texto es del siguiente tenor²:

DECRETO No. 0-00078
(23 de marzo de 2020)

“POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EL ALCALDE DE PURIFICACION — TOLIMA, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política, los artículos 11 y 42 de la ley 80 de 1993 y,

CONSIDERANDO:

¹ Folio 2 acta individual de reparto

² Folio 3 a 10 del expediente

Que la Constitución Política de Colombia en su artículo 2 señala que "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 la Constitución Política en su artículo 209 establece que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones..."

Que el Estatuto General de Contratación Pública se encuentra compuesto por reglas cuyo objetivo principal son el alcance de la contratación de los bienes, obras y servicios que se requieren para el cumplimiento de los fines del Estado y la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, dentro de los parámetros que permitan adelantar una selección enmarcada en los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como el deber de selección objetiva.

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 puedan generar con la situación actual afrontada por el país, el departamento y el municipio, con vocación al incremento de números de infectados por el CORONAVIRUS COVID-19, por razones puramente formales en circunstancias como la actual, verbo y gracia el agotamiento de las etapas precontractual y contractual hasta la extensión previa del documento o texto, para la ejecución de actividades que han de hacerse de manera urgente e inmediata. Negarse al uso de tales instrumentos como la urgencia manifiesta, sería negarle a la comunidad el legítimo derecho a ver satisfechos sus necesidades más apremiantes producto de la eventualidad o calamidad sufrida.

Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMS, emitió la declaratoria de emergencia de salud Pública de interés Internacional —ESPII, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

Que atendiendo la declaratoria de ESPIT de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019- nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Que la Organización Mundial de Salud, declaró como Emergencia de Salud Pública de importancia internacional el brote de Coronavirus COVID-19, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, viene implementando medidas preventivas a nivel nacional, para enfrentarlo en fases de prevención y contención, en aras de controlar la propagación de la enfermedad, por lo cual mediante Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, adopta medidas preventivas y sanitarias en el país.

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 (SRASCoV). 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.

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 la Organización Mundial de la Salud, el 11 de marzo del presente año, categorizo el COVID-19 como una pandemia y lo clasifico como una emergencia de salud pública de interés internacional, lo que impone a las diferentes autoridades el deber actuar de manera contundente para evitar la propagación del virus. Que la Secretaria de Salud del Tolima, mediante circular 071 del 11 de marzo de 2020, declaro la ALERTA EN LA RED HOSPITALARIA y hasta nueva orden, en tanto se mantenga la fase de contención 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, declaro la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adopto medidas para hacer frente al virus.

Que el 12 de marzo el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo declaro la alerta amarilla y entrego recomendaciones de autocuidado, cuidado social y manejo médico.

Que el 15 de marzo el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo, recomendó al Gobierno Departamental declarar la Calamidad Publica en el Departamento del Tolima, luego de evaluar la situación Nacional y Departamental, de acuerdo con lo establecido en los artículos 57 y 58 de la Ley 1523 de 2010. Que el Departamento Nacional de Planeación DNP el 16 de marzo del 2020, emitió protocolo de salud recomendado para la operación de la fase de demanda del SISBEN frente al COVID-19. Que mediante decreto No. 0293 el 17 de Marzo el Gobernador del Tolima, declaro una situación de calamidad pública en el departamento del Tolima y dicto otras disposiciones.

Que la Gobernación del Tolima el 17 de Marzo mediante decreto No. 0294 declaro el toque de queda y dicto otras disposiciones. Que la administración municipal mediante Decreto No. 0-00062 del 13 de marzo de 2020, adopto medidas sanitarias y acciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Purificación Tolima., y se dictaron otras disposiciones.

Que el Gobierno Nacional el 16 de marzo del 2020, redujo los eventos masivos públicos y privados de 500 a 50 personas, y restringió los bares, las discotecas y centros nocturnos. Esto en razón a que son los sitios donde más cercanía se da por tiempo prolongado.

Que el llamado de distanciamiento social se suma al primer paquete de medidas, que fue la limitación de entrada de viajeros provenientes de países donde existe circulación autónoma del virus y el segundo que es la protección de poblaciones especiales, tales como niños, jóvenes y población mayor.

Que así mismo se determinó por parte de la Presidencia de la Republica la suspensión de clases en colegios y universidades, buscando dos objetivos. Primero, reducir la circulación del

virus en niños, que es donde se genera la mayor circulación, y en segundo lugar, proteger a uno de nuestros grupos más vulnerables.

Que el Ministerio de salud, recordó a la opinión pública que la población mayor es el grupo de mayor riesgo y así lo demuestran los estudios internacionales que indican que las personas de 70 años tienen una mortalidad del 5 al 15 por ciento, mientras que en niños es menos del 1%.

Que mediante Decreto No. 0-00064 de fecha 17 de marzo de 2020, se modificó el Decreto No. 0-00062 de marzo 13 de 2020 a través del cual se adoptaron medidas sanitarias y acciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Purificación Tolima y se adoptan otras decisiones. Que el Decreto No. 0-00066 de fecha 17 de marzo de 2020, Por medio del cual se modifica el Decreto No. 0-00064 de marzo 17 de 2020 y se dictan otras disposiciones

Que el presidente de la República Iván Duque Márquez a través del decreto 417 de diecisiete (17) de marzo de 2020 declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en lo relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que el alcalde municipal de Purificación ha realizado las actuaciones administrativas correspondientes tendientes a preservar la vida, la salud pública de los habitantes del municipio en línea con las políticas que el Gobierno Nacional y departamental ha venido implementando.

Que la motivación de la declaratoria contenida en este acto administrativo, se origina en la ocurrencia de hechos constitutivos de graves afectaciones para la comunidad del municipio de Purificación, con ocasión de la implementación de las medidas preventivas que requieren el compromiso de toda la colectividad como herramienta participativa, acorde con los mandatos de la organización mundial de la salud para la promoción de la salud enmarcada en los protocolos para el respeto de los derechos humanos.

Que en sesión del 18 de marzo el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo se emitió concepto favorable, recomendando y autorizando al señor Alcalde declarar al municipio de Purificación en situación de calamidad pública, con ocasión del COVID-19, acorde a lo establecido en el artículo 57 de la ley 1523 de 2012, consignada en acta No. 8 del mencionado Consejo, así: "Declaratoria de situación de calamidad pública, Distrital o municipal de Gestión del Riesgo podrán declarar situación de calamidad pública se producirán y ampliarán en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

Que el 18 de marzo el Ministerio del Interior, expidió el Decreto No. 420, por medio el cual se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Que el 19 de marzo la Gobernación del Tolima emitió el Decreto No. 0305, "Por medio de la cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el departamento del Tolima en virtud a la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud en el departamento del Tolima con ocasión del Coronavirus Covid-19".

Que mediante el Decreto No. 0-00071 de fecha 20 de marzo de 2020, la Administración Municipal declaró la calamidad pública en el municipio de Purificación y se dictaron otras disposiciones.

Que la administración municipal, mediante el Decreto No. 0-00074 de fecha 20 de marzo de 2020, adoptó unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Purificación - Tolima en virtud a la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud en el departamento del Tolima con ocasión del Coronavirus Covid19.

Que el Presidente de la República en alocución presidencial el día (20) de marzo del 2020 a las 22:16 en donde anunció la ampliación de "... aislamiento preventivo obligatorio para todos

los Colombianos, desde el próximo martes 24 de marzo a las 22:59 horas, hasta el lunes 13 de abril a las 0.00 horas. Esta decisión no suspende ni de ninguna manera altera los simulacros de aislamiento preventivo que se encuentran en curso...". (<https://lid.presidencia.gov.co/Paginas/presidenciaco.aspx>).

Que nuevamente el día 21 de marzo el Presidente de la República, conjuntamente con el Gobernador de Cundinamarca y la Alcaldesa de Bogotá, en la que declararon la extensión de las medidas adoptadas relacionadas con el simulacro de aislamiento para el fin de semana hasta el día martes (24) de marzo hasta las 23:59 horas, momento en el que se iniciará el aislamiento preventivo decretado por el Presidente de la Republica.

Que el Gobernador del departamento del Tolima el 21 de marzo de 2020 emitió el Decreto No. 321 prorrogando los efectos del Decreto 305 de fecha 19 de marzo de 2020. Que el 22 de marzo de 2010, el Alcalde de Purificación prorrogó los efectos del Decreto No. 0-00074 de 20 de marzo del 2020 y dictó otras disposiciones.

Que al día de hoy el Ministerio de Salud realizó un nuevo reporte en donde se confirman 277 casos, con tres (3) muertes, el departamento del Tolima cuatro (4) casos y el Departamento del Huila diez (10) casos, los cuales son atendidos en su capital (Neiva) que el mismo tiene una cercanía con el municipio de Purificación, se encuentra a tan solo 129 kilómetros, 2 horas y 49 minutos de viaje.

Que, con ocasión de la Declaratoria de calamidad pública, se realizara 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 respuestas tendientes a conjurar la situación de riesgo existente, las cuales se realizaran a través del Consejo de Gestión del Riesgo del municipio y teniendo como referente el comunicado de declaratoria de alerta amarilla emitida por el departamento.

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 las cuales es la urgencia manifiesta, concebida precisamente para aquellos casos que exigen una respuesta inmediata de la administración.

Que el artículo 42 de la ley 80 de 1993, dispone "Artículo 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección públicos".

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

Que tales restricciones se deben precisamente a que frente esta declaratoria la entidad podría celebrar el contrato de manera inmediata e inclusive hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.

Quiere decir lo anterior, si el objeto de la contratación se dirige a brindar las soluciones frente a situaciones que no son el resultado de las circunstancias anteriormente descritas, siendo plenamente claro el carácter imprevisible e irresistible de las misma, 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 el Consejo de Estado en sentencia del 27 de abril de 2006 de la sala de lo contencioso Administrativo — Sección Tercera, dentro del Expediente número 14275 sobre la urgencia manifiesta consideró: (...)

Que bajo los parámetros del artículo 42 de la ley 80 de 1993, la entidad advirtió la necesidad de contar con elementos, productos y servicios necesarios, para continuar con su estrategia de respuesta inmediata a la crisis de salud pública y social generada por el Coronavirus COVID - 19, máxime cuando en el departamento ya existen casos de este brote.

Que mediante circular No. 06 del 19 de marzo del año en curso, el señor Contralor general de la Republica, ha reconocido la figura de la urgencia manifiesta, como un mecanismo que ante el grave problema de salud pública que afecta el país, resulta útil para superar adecuadamente la contingencia,

Que la sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la nación, en fallo de segunda instancia, expediente 161-02564, señala que; "Para la declaratoria de la urgencia manifiesta, es necesario la existencia de una de las situaciones que en forma genérica prevé el artículo 42, y aunque pueda decirse que esa norma no exige que ellas sean imprevistas, por lo cual podría considerarse que pueden ser conocidas, previstas, previsibles, venir ocurriendo desde tiempo atrás, lo importante y determinante es que su solución se requiera en forma inmediata para garantizar la continuidad del servicio en el inmediato futuro, mediante el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras" /circular conjunta 014 emitida por la CGR, AGR y PGN). Que el Decreto 457 el Ministerio del Interior de fecha 22 de marzo de 2020, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generando por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que a la fecha, pese a los esfuerzos del gobierno nacional, departamental y municipal se siguen requiriendo actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitan eficazmente generar respuestas inmediatas para satisfacer las necesidades de salud pública, de emergencias y calamidad que la ciudadanía requiere como consecuencia de la grave situación ocasionada por la pandemia.

Que, para afrontar la emergencia, el Municipio deberá contar con insumos médicos suficientes y necesarios para la protección de pacientes y del personal médico asistencial y administrativo, como equipos médicos y elementos de protección personal. Así mismo fortalecimiento de la infraestructura y dotación hospitalaria para atender la eventual contingencia en salud.

Que en virtud de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Declarar la Urgencia Manifiesta, en el Municipio de Purificación, para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia Coronavirus — COVID 19, conforme a las consideraciones anteriores, prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor atención de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.

ARTICULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo establecido en el artículo primero de este decreto, el Alcalde municipal acudirá a la figura de Urgencia Manifiesta, para celebrar los contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos,

ARTICULO TERCERO: Para los efectos anteriores, realícense por parte de la Secretaria de Hacienda y Administrativa del municipio, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad decretada por el municipio 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. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta aquí decretada se podrán hacer traslados presupuestales internos que se requieran.

ARTICULO CUARTO. Remitir a este acto administrativo, así como los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria de Urgencia Manifiesta, a la Contraloría Departamental de la Republica, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la ley 80 de 1993, para lo de su competencia..”

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del **24 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 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 y del departamento del Tolima.

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

DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

El Departamento Administrativo de Asuntos Jurídicos del departamento del Tolima, sostuvo que se debe declarar la legalidad del Decreto 078 del 23 de marzo de 2020 porque, en su criterio, fue expedido en ejercicio de la función administrativa y porque, de otro lado, con su reglamentación no excede, ni restringe, disposiciones legales como ninguna otra disposición de rango legal o constitucional, toda vez que se encuentra ajustado a los requisitos de forma exigibles (fls. 16 a 17)

Agrega que dicho acto administrativo se expidió conforme con las normas superiores ya que la presidencia de la República expidió el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, a través de la cual se declaró el Estado de Emergencia, Social y ecológica en todo el territorio nacional, con base en la propagación de la pandemia COVID y el decreto en estudio busca prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor atención de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.

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 20 a 33):

En primer término, el agente del Ministerio Público de manera detallada se refiere a los estados de excepción establecidos en nuestra Constitución y su diferencia con el estado de Emergencia Sanitaria 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.

Hace referencia al ejercicio de funciones de Policía Administrativa en el marco de la crisis generada por el Covid-19, refiriendo que las potestades de policía administrativa se encuentran en cabeza del Presidente de la República, de los Gobernadores y de los Alcaldes, aún cuando, en virtud de la concepción unitaria del Estado Colombiano y a la luz del Art. 296 de la C.P, son de aplicación inmediata y preferente las adoptadas por el primer mandatario como símbolo de la unidad nacional. De igual manera, dichas facultades están ligadas estrechamente al concepto de orden público, por tanto, son materializadas ordinariamente en nuestro ordenamiento jurídico a través de múltiples herramientas, entre ellas, las previstas en el Código Nacional de Policía, concluyendo que su utilización no es exclusiva ni característica distintiva de los estados de excepción, aunque en su desarrollo puedan ser utilizadas para conjurar la crisis que le dio origen.

Seguidamente hace referencia al control inmediato de legalidad que debe surtir respecto a las decisiones dictadas en desarrollo de los estados de excepción y a la competencia que sobre estas 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; para analizar a continuación aspectos tales 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 se de como el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante un estado de excepción.

Considerando los presupuestos anotados sostiene que el decreto analizado puede incluirse en el ámbito de aplicación del control inmediato de legalidad, a la luz de los requisitos previstos en el Art. 136 del CPCA, es decir, que se trate de una medida de

carácter general, que sea fruto del ejercicio de función administrativa y, por último, que surja como desarrollo de decretos legislativos.

Frente al tercer requisito aclara que, si bien es cierto, en la norma materia de análisis, no se expresa como fundamento normativo superior el Decreto legislativo 440, ello no es óbice para descartar que el acto administrativo no sea un desarrollo del mismo pues, como se mencionó con antelación en su art. 7, previa referencia a la facultad dispuesta en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se eniende comprobado el supuesto fáctico que da lugar a la urgencia manifiesta.

Que bajo estos parámetros, claramente se colige que el Decreto 078 del 23 de marzo de 2020 se ajusta a la legalidad, pues el deber de señalar los motivos que ordinariamente debe contener a la luz del art.42 de la ley 80 de 1993, fue relevada por el Decreto legislativo 440 de 2020, al presumir el hecho que da lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta, además que en el presente caso la contratación directa tiene como objetivo prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19 y la norma municipal analizada es expedida por su alcalde municipal, representante legal del ente territorial y, por tanto, dotada de competencia para adoptar esta medida.

Concluye afirmando que por las razones expuestas, considera esta Procuraduría que el Decreto 078 del 23 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Purificación – Tolima no es contrario al ordenamiento jurídico.

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

PROBLEMA JURÍDICO QUE ABORDARÁ 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

Referencia: CA 00107

Norma Revisada: DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

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 resulte viable 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 Conmoción 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 de 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 su respectivo control de legalidad.

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.

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*

Referencia: CA 00107

Norma Revisada: DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviaran 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 norma transcrita anteriormente sostuvo 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 estatutaria 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, en Auto del 20 de abril de 2020 suscrito por el Consejero William Hernández Gómez, dentro del Radicado 11001-03-15-000-2020-01139-00, señaló que el ejercicio del control inmediato de legalidad consta de los siguientes elementos esenciales:

(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, y en uso de la potestad reglamentaria, que 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 un estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

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 de conjurar la situación de calamidad pública causada por la existencia simultánea de una pandemia y 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, 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.

Referencia: CA 00107

Norma Revisada: DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

- 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 del acto administrativo enviado a revisión (**23 de Marzo de 2020**) y en desarrollo de un estado de excepción, los siguientes decretos legislativos:

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
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 por 30 días
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 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 COV/D-19
NUMERO DE DECRETO	ASUNTO

Referencia: CA 00107

Norma Revisada: DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

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
DECRETO LEGISLATIVO 444 DEL 21 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 458 DEL 22 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 464 DEL 23 MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 467 DEL 23 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 468 DEL 23 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 469 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuar de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

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 esta corporación 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 en 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, es procedente 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 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 un acto administrativo 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 078 de 23 marzo de 2020** proferida por el **Alcalde municipal de Purificación**, se dirige a la ciudadanía en general de dicho municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, dado que el mismo tiene un alcance de índole general.

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

En lo que respecta al segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado, dado que el acto administrativo enviado a revisión, el **Decreto 078 de 23 marzo de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal de Purificación**, en ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución y la ley, por lo que se debe concluir que el mismo fue dictado en ejercicio de las funciones que la ley le otorga como 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, en el presente caso, una vez revisado el contenido del decreto enviado para control inmediato de legalidad, advierte la sala que no se cumple este presupuesto.

En efecto, a través del Decreto 078 de 20 marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Purificación decretó la URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de Purificación, Tolima, para afrontar la crisis que se ha presentado en dicha localidad con ocasión de la situación de la declaratoria de calamidad pública derivada de la Pandemia (COVID-2019), aclarando la sala que si bien es cierto en la parte considerativa del acto remitido se enuncia el Decreto Legislativo No. 417 de 17 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, puesto que su desarrollo se encuentra en cabeza del gobierno nacional a través de los diferentes decretos legislativos que se expidan, y tomando en cuenta también que en su parte considerativa no se hizo mención alguna a los citados decretos legislativos que

desarrollan el referido estado de excepción, por el contrario, su expedición tiene como fundamento la facultad otorgada por los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, frente al decreto de la urgencia manifiesta.

En materia de contratación estatal, la licitación pública es el procedimiento de contratación que, conforme a las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, se debe aplicar en forma general, para garantizar de manera efectiva los principios de transparencia y selección objetiva que deben dirigir toda la actividad contractual del Estado.

No obstante lo anterior, el mismo estatuto de contratación estatal, establece que en ciertas circunstancias especiales pueden implementarse por la administración diversos procedimientos de contratación con el objeto de garantizar otros principios de la función administrativa que tienen que ver, en gran parte, con la eficacia de la prestación de los servicios a cargo del Estado.

En el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 en su numeral 4, se establecen los eventos en los cuales las entidades públicas pueden acudir a la contratación directa, destacándose como uno de ellos la declaratoria de *urgencia manifiesta*, situación que se encuentra regulada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, y que permite la celebración de los contratos necesarios para superar situaciones de crisis, cuando en virtud de aquellas resulta del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública

En efecto, los artículos 42 y 43 sostienen lo siguiente:

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

La urgencia manifiesta se 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.*

ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. *Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.*

Referencia: CA 00107

Norma Revisada: DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

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

La Corte Constitucional ha señalado sobre la declaratoria de urgencia manifiesta que *“dada la mayor autonomía con que se dota a las autoridades administrativas, para afrontar situaciones de urgencia y excepción, **la vigilancia sobre las actuaciones que se deriven de su declaratoria, deberá ejercerla el organismo de control de manera especial e inmediata, según lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993. [...]”***³.

Por su parte, el Consejo de Estado se ha pronunciado frente a la declaratoria de Urgencia Manifiesta como manera de contratación excepcional, en los siguientes términos⁴:

“Se trata entonces es un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa. Es decir, cuando la Administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas.

(...) Así, en primer lugar, el legislador (artículo 42) exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado. Cabe señalar que dicho acto se enmarca dentro de las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos formales, la declaración de urgencia depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario. Por esta razón, el acto debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación.

(...) Así, mismo, resulta importante señalar que esta figura tiene un régimen jurídico especial, pues es el único caso en que el legislador permite expresamente el contrato consensual, esto es, cuando las circunstancias impiden la suscripción del contrato, se podrá incluso prescindir del acuerdo acerca de la remuneración del contratista, la cual podrá acordarse con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato o en la liquidación del mismo. Se hace entonces 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.

Conforme lo expuesto queda claro que la urgencia manifiesta supone la existencia de circunstancias excepcionales que impiden adelantar los procedimientos de contratación ordinarios previstos para la adquisición de los bienes, obras o servicios requeridos por la administración pública, con el fin de superar las circunstancias que de manera excepcional se presentan para aprovisionar bienes, adquirir servicios o realizar obras que se requieran para garantizar la continuidad del servicio público o la superación de la situación de emergencia que se presente.

De igual manera, se requiere que tal declaratoria se realice mediante acto administrativo motivado, permitiéndole a la entidad pública adelantar contratación directa de aquellos bienes, servicios u obras necesarias para atender la circunstancia excepcional que se

³ Corte Constitucional, sentencia C-772 del 10 de diciembre de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 7 de febrero de 2011, expediente 34.425.

Referencia: CA 00107

Norma Revisada: DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

presenta, lo que supone, además, respecto del contrato a celebrar, la prescindencia de la elaboración de estudios y demás documentos previos.

Finalmente, la normatividad contractual establece un control directo a la actividad contractual de la administración en estas circunstancias extraordinarias, imponiéndosele a la administración la obligación de remitir a la Contraloría competente, la información relacionada con los motivos de la declaratoria de urgencia manifiesta, el acto motivado que la declara y los contratos que se suscriben con fundamento en ella.

Por lo anotado, como la legislación contractual establece la facultad extraordinaria de que los representantes legales de las entidades públicas decreten la urgencia manifiesta en materia contractual, aún en ausencia de un estado de excepción y, dado que el sustento normativo asumido por el representante legal del Municipio de Purificación para declararla fueron las facultades legales otorgadas por el estatuto de contratación, sin acudir en su parte considerativa a algún decreto de orden legislativo expedido por el ejecutivo a la fecha del decreto revisado, resulta pertinente concluir que estas circunstancias hacen improcedente el estudio de fondo frente a la legalidad del acto revisado través del presente medio de control.

Por consiguiente, asumir el control inmediato de legalidad en el presente caso no resulta procedente pues, aunque se trata de un acto de contenido general proferido en ejercicio de función administrativa, no se trata de un acto administrativo a los que hacen referencia los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues no desarrollan en su articulado un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción .

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 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 No 078 de 23 de marzo de 2020** expedido por el **Alcalde Municipal de Purificación**.

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 No 078 de 23 de marzo de 2020**, expedido por el **Alcalde Municipal de Purificación**, 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, previstos en el CPACA.

TERCERO: Se ordena que por Secretaría se notifique esta decisión al representante legal del **Municipio de Purificación**, 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

Aclara Voto

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Salva Voto

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte.

RADICACIÓN: CA-00107
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE PURIFICACIÓN, TOLIMA
REFERENCIA: "DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION 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 nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125¹ y 243² del C. de P.A. y de lo C.A.

¹ "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."

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

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

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.

En efecto, luego de verificar que el trámite dado al Decreto 078 del 23 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.

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*

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.”.*

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,

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SALA PLENA

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

Ibagué, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020)

Referencia: **CA – 00107**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE PURIFICACION, TOLIMA**
Acto revisado: **DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION 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.078 de 23 de marzo de 2020** proferido por el **Alcalde municipal de Purificación “Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Purificación y se dictan otras disposiciones.”**

ANTECEDENTES

El día **3 de abril de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitida por el **Municipio de Purificación**, el **Decreto No.078 de 23 de marzo de 2020** proferido por el **Alcalde municipal de Purificación “Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Purificación 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 CPACA¹.

I. ACTO OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

Lo constituye el **decreto No.078 de 23 de marzo de 2020** proferida por el **Alcalde municipal de Purificación, “Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Purificación y se dictan otras disposiciones.”** y cuyo texto es del siguiente tenor²:

DECRETO No. 0-00078
(23 de marzo de 2020)

“POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EL ALCALDE DE PURIFICACION — TOLIMA, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, los artículos 11 y 42 de la ley 80 de 1993 y,

CONSIDERANDO:

¹ Folio 2 acta individual de reparto

² Folio 3 a 10 del expediente

Que la Constitución Política de Colombia en su artículo 2 señala que "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 la Constitución Política en su artículo 209 establece que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones..."

Que el Estatuto General de Contratación Pública se encuentra compuesto por reglas cuyo objetivo principal son el alcance de la contratación de los bienes, obras y servicios que se requieren para el cumplimiento de los fines del Estado y la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, dentro de los parámetros que permitan adelantar una selección enmarcada en los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como el deber de selección objetiva.

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 puedan generar con la situación actual afrontada por el país, el departamento y el municipio, con vocación al incremento de números de infectados por el CORONAVIRUS COVID-19, por razones puramente formales en circunstancias como la actual, verbo y gracia el agotamiento de las etapas precontractual y contractual hasta la extensión previa del documento o texto, para la ejecución de actividades que han de hacerse de manera urgente e inmediata. Negarse al uso de tales instrumentos como la urgencia manifiesta, sería negarle a la comunidad el legítimo derecho a ver satisfechos sus necesidades más apremiantes producto de la eventualidad o calamidad sufrida.

Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMS, emitió la declaratoria de emergencia de salud Pública de interés Internacional —ESPII, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

Que atendiendo la declaratoria de ESPIT de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019- nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Que la Organización Mundial de Salud, declaró como Emergencia de Salud Pública de importancia internacional el brote de Coronavirus COVID-19, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, viene implementando medidas preventivas a nivel nacional, para enfrentarlo en fases de prevención y contención, en aras de controlar la propagación de la enfermedad, por lo cual mediante Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, adopta medidas preventivas y sanitarias en el país.

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

Referencia: CA 00107

Norma Revisada: DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

ocasiona el síndrome respiratorio agudo severo (SRASCoV). 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.

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 la Organización Mundial de la Salud, el 11 de marzo del presente año, categorizo el COVID-19 como una pandemia y lo clasifico como una emergencia de salud pública de interés internacional, lo que impone a las diferentes autoridades el deber actuar de manera contundente para evitar la propagación del virus. Que la Secretaria de Salud del Tolima, mediante circular 071 del 11 de marzo de 2020, declaro la ALERTA EN LA RED HOSPITALARIA y hasta nueva orden, en tanto se mantenga la fase de contención 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, declaro la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adopto medidas para hacer frente al virus.

Que el 12 de marzo el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo declaro la alerta amarilla y entrego recomendaciones de autocuidado, cuidado social y manejo médico.

Que el 15 de marzo el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo, recomendó al Gobierno Departamental declarar la Calamidad Publica en el Departamento del Tolima, luego de evaluar la situación Nacional y Departamental, de acuerdo con lo establecido en los artículos 57 y 58 de la Ley 1523 de 2010. Que el Departamento Nacional de Planeación DNP el 16 de marzo del 2020, emitió protocolo de salud recomendado para la operación de la fase de demanda del SISBEN frente al COVID-19. Que mediante decreto No. 0293 el 17 de Marzo el Gobernador del Tolima, declaro una situación de calamidad pública en el departamento del Tolima y dicto otras disposiciones.

Que la Gobernación del Tolima el 17 de Marzo mediante decreto No. 0294 declaro el toque de queda y dicto otras disposiciones. Que la administración municipal mediante Decreto No. 0-00062 del 13 de marzo de 2020, adopto medidas sanitarias y acciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Purificación Tolima., y se dictaron otras disposiciones.

Que el Gobierno Nacional el 16 de marzo del 2020, redujo los eventos masivos públicos y privados de 500 a 50 personas, y restringió los bares, las discotecas y centros nocturnos. Esto en razón a que son los sitios donde más cercanía se da por tiempo prolongado.

Que el llamado de distanciamiento social se suma al primer paquete de medidas, que fue la limitación de entrada de viajeros provenientes de países donde existe circulación autónoma del virus y el segundo que es la protección de poblaciones especiales, tales como niños, jóvenes y población mayor.

Que así mismo se determinó por parte de la Presidencia de la Republica la suspensión de clases en colegios y universidades, buscando dos objetivos. Primero, reducir la circulación del

virus en niños, que es donde se genera la mayor circulación, y en segundo lugar, proteger a uno de nuestros grupos más vulnerables.

Que el Ministerio de salud, recordó a la opinión pública que la población mayor es el grupo de mayor riesgo y así lo demuestran los estudios internacionales que indican que las personas de 70 años tienen una mortalidad del 5 al 15 por ciento, mientras que en niños es menos del 1%.

Que mediante Decreto No. 0-00064 de fecha 17 de marzo de 2020, se modificó el Decreto No. 0-00062 de marzo 13 de 2020 a través del cual se adoptaron medidas sanitarias y acciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Purificación Tolima y se adoptan otras decisiones. Que el Decreto No. 0-00066 de fecha 17 de marzo de 2020, Por medio del cual se modifica el Decreto No. 0-00064 de marzo 17 de 2020 y se dictan otras disposiciones

Que el presidente de la República Iván Duque Márquez a través del decreto 417 de diecisiete (17) de marzo de 2020 declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en lo relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que el alcalde municipal de Purificación ha realizado las actuaciones administrativas correspondientes tendientes a preservar la vida, la salud pública de los habitantes del municipio en línea con las políticas que el Gobierno Nacional y departamental ha venido implementando.

Que la motivación de la declaratoria contenida en este acto administrativo, se origina en la ocurrencia de hechos constitutivos de graves afectaciones para la comunidad del municipio de Purificación, con ocasión de la implementación de las medidas preventivas que requieren el compromiso de toda la colectividad como herramienta participativa, acorde con los mandatos de la organización mundial de la salud para la promoción de la salud enmarcada en los protocolos para el respeto de los derechos humanos.

Que en sesión del 18 de marzo el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo se emitió concepto favorable, recomendando y autorizando al señor Alcalde declarar al municipio de Purificación en situación de calamidad pública, con ocasión del COVID-19, acorde a lo establecido en el artículo 57 de la ley 1523 de 2012, consignada en acta No. 8 del mencionado Consejo, así: "Declaratoria de situación de calamidad pública, Distrital o municipal de Gestión del Riesgo podrán declarar situación de calamidad pública se producirán y ampliarán en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

Que el 18 de marzo el Ministerio del Interior, expidió el Decreto No. 420, por medio el cual se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Que el 19 de marzo la Gobernación del Tolima emitió el Decreto No. 0305, "Por medio de la cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el departamento del Tolima en virtud a la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud en el departamento del Tolima con ocasión del Coronavirus Covid-19".

Que mediante el Decreto No. 0-00071 de fecha 20 de marzo de 2020, la Administración Municipal declaró la calamidad pública en el municipio de Purificación y se dictaron otras disposiciones.

Que la administración municipal, mediante el Decreto No. 0-00074 de fecha 20 de marzo de 2020, adoptó unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Purificación - Tolima en virtud a la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud en el departamento del Tolima con ocasión del Coronavirus Covid19.

Que el Presidente de la República en alocución presidencial el día (20) de marzo del 2020 a las 22:16 en donde anunció la ampliación de "... aislamiento preventivo obligatorio para todos

Referencia: CA 00107

Norma Revisada: DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

los Colombianos, desde el próximo martes 24 de marzo a las 22:59 horas, hasta el lunes 13 de abril a las 0.00 horas. Esta decisión no suspende ni de ninguna manera altera los simulacros de aislamiento preventivo que se encuentran en curso...". (<https://lid.presidencia.gov.co/Paginas/presidenciaco.aspx>).

Que nuevamente el día 21 de marzo el Presidente de la República, conjuntamente con el Gobernador de Cundinamarca y la Alcaldesa de Bogotá, en la que declararon la extensión de las medidas adoptadas relacionadas con el simulacro de aislamiento para el fin de semana hasta el día martes (24) de marzo hasta las 23:59 horas, momento en el que se iniciará el aislamiento preventivo decretado por el Presidente de la Republica.

Que el Gobernador del departamento del Tolima el 21 de marzo de 2020 emitió el Decreto No. 321 prorrogando los efectos del Decreto 305 de fecha 19 de marzo de 2020. Que el 22 de marzo de 2010, el Alcalde de Purificación prorrogó los efectos del Decreto No. 0-00074 de 20 de marzo del 2020 y dictó otras disposiciones.

Que al día de hoy el Ministerio de Salud realizó un nuevo reporte en donde se confirman 277 casos, con tres (3) muertes, el departamento del Tolima cuatro (4) casos y el Departamento del Huila diez (10) casos, los cuales son atendidos en su capital (Neiva) que el mismo tiene una cercanía con el municipio de Purificación, se encuentra a tan solo 129 kilómetros, 2 horas y 49 minutos de viaje.

Que, con ocasión de la Declaratoria de calamidad pública, se realizara 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 respuestas tendientes a conjurar la situación de riesgo existente, las cuales se realizaran a través del Consejo de Gestión del Riesgo del municipio y teniendo como referente el comunicado de declaratoria de alerta amarilla emitida por el departamento.

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 las cuales es la urgencia manifiesta, concebida precisamente para aquellos casos que exigen una respuesta inmediata de la administración.

Que el artículo 42 de la ley 80 de 1993, dispone "Artículo 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección públicos".

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

Que tales restricciones se deben precisamente a que frente esta declaratoria la entidad podría celebrar el contrato de manera inmediata e inclusive hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.

Quiere decir lo anterior, si el objeto de la contratación se dirige a brindar las soluciones frente a situaciones que no son el resultado de las circunstancias anteriormente descritas, siendo plenamente claro el carácter imprevisible e irresistible de las misma, 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 el Consejo de Estado en sentencia del 27 de abril de 2006 de la sala de lo contencioso Administrativo — Sección Tercera, dentro del Expediente número 14275 sobre la urgencia manifiesta consideró: (...)

Que bajo los parámetros del artículo 42 de la ley 80 de 1993, la entidad advirtió la necesidad de contar con elementos, productos y servicios necesarios, para continuar con su estrategia de respuesta inmediata a la crisis de salud pública y social generada por el Coronavirus COVID - 19, máxime cuando en el departamento ya existen casos de este brote.

Que mediante circular No. 06 del 19 de marzo del año en curso, el señor Contralor general de la Republica, ha reconocido la figura de la urgencia manifiesta, como un mecanismo que ante el grave problema de salud pública que afecta el país, resulta útil para superar adecuadamente la contingencia,

Que la sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la nación, en fallo de segunda instancia, expediente 161-02564, señala que; "Para la declaratoria de la urgencia manifiesta, es necesario la existencia de una de las situaciones que en forma genérica prevé el artículo 42, y aunque pueda decirse que esa norma no exige que ellas sean imprevistas, por lo cual podría considerarse que pueden ser conocidas, previstas, previsibles, venir ocurriendo desde tiempo atrás, lo importante y determinante es que su solución se requiera en forma inmediata para garantizar la continuidad del servicio en el inmediato futuro, mediante el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras" /circular conjunta 014 emitida por la CGR, AGR y PGN). Que el Decreto 457 el Ministerio del Interior de fecha 22 de marzo de 2020, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generando por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que a la fecha, pese a los esfuerzos del gobierno nacional, departamental y municipal se siguen requiriendo actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitan eficazmente generar respuestas inmediatas para satisfacer las necesidades de salud pública, de emergencias y calamidad que la ciudadanía requiere como consecuencia de la grave situación ocasionada por la pandemia.

Que, para afrontar la emergencia, el Municipio deberá contar con insumos médicos suficientes y necesarios para la protección de pacientes y del personal médico asistencial y administrativo, como equipos médicos y elementos de protección personal. Así mismo fortalecimiento de la infraestructura y dotación hospitalaria para atender la eventual contingencia en salud.

Que en virtud de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Declarar la Urgencia Manifiesta, en el Municipio de Purificación, para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia Coronavirus — COVID 19, conforme a las consideraciones anteriores, prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor atención de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.

ARTICULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo establecido en el artículo primero de este decreto, el Alcalde municipal acudirá a la figura de Urgencia Manifiesta, para celebrar los contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos,

ARTICULO TERCERO: Para los efectos anteriores, realícense por parte de la Secretaria de Hacienda y Administrativa del municipio, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad decretada por el municipio 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. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta aquí decretada se podrán hacer traslados presupuestales internos que se requieran.

ARTICULO CUARTO. Remitir a este acto administrativo, así como los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria de Urgencia Manifiesta, a la Contraloría Departamental de la Republica, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la ley 80 de 1993, para lo de su competencia..”

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del **24 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 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 y del departamento del Tolima.

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

DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

El Departamento Administrativo de Asuntos Jurídicos del departamento del Tolima, sostuvo que se debe declarar la legalidad del Decreto 078 del 23 de marzo de 2020 porque, en su criterio, fue expedido en ejercicio de la función administrativa y porque, de otro lado, con su reglamentación no excede, ni restringe, disposiciones legales como ninguna otra disposición de rango legal o constitucional, toda vez que se encuentra ajustado a los requisitos de forma exigibles (fls. 16 a 17)

Agrega que dicho acto administrativo se expidió conforme con las normas superiores ya que la presidencia de la República expidió el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, a través de la cual se declaró el Estado de Emergencia, Social y ecológica en todo el territorio nacional, con base en la propagación de la pandemia COVID y el decreto en estudio busca prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor atención de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.

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 20 a 33):

En primer término, el agente del Ministerio Público de manera detallada se refiere a los estados de excepción establecidos en nuestra Constitución y su diferencia con el estado de Emergencia Sanitaria 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.

Hace referencia al ejercicio de funciones de Policía Administrativa en el marco de la crisis generada por el Covid-19, refiriendo que las potestades de policía administrativa se encuentran en cabeza del Presidente de la República, de los Gobernadores y de los Alcaldes, aún cuando, en virtud de la concepción unitaria del Estado Colombiano y a la luz del Art. 296 de la C.P, son de aplicación inmediata y preferente las adoptadas por el primer mandatario como símbolo de la unidad nacional. De igual manera, dichas facultades están ligadas estrechamente al concepto de orden público, por tanto, son materializadas ordinariamente en nuestro ordenamiento jurídico a través de múltiples herramientas, entre ellas, las previstas en el Código Nacional de Policía, concluyendo que su utilización no es exclusiva ni característica distintiva de los estados de excepción, aunque en su desarrollo puedan ser utilizadas para conjurar la crisis que le dio origen.

Seguidamente hace referencia al control inmediato de legalidad que debe surtir respecto a las decisiones dictadas en desarrollo de los estados de excepción y a la competencia que sobre estas 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; para analizar a continuación aspectos tales 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 se de como el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante un estado de excepción.

Considerando los presupuestos anotados sostiene que el decreto analizado puede incluirse en el ámbito de aplicación del control inmediato de legalidad, a la luz de los requisitos previstos en el Art. 136 del CPCA, es decir, que se trate de una medida de

Referencia: CA 00107

Norma Revisada: DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

carácter general, que sea fruto del ejercicio de función administrativa y, por último, que surja como desarrollo de decretos legislativos.

Frente al tercer requisito aclara que, si bien es cierto, en la norma materia de análisis, no se expresa como fundamento normativo superior el Decreto legislativo 440, ello no es óbice para descartar que el acto administrativo no sea un desarrollo del mismo pues, como se mencionó con antelación en su art. 7, previa referencia a la facultad dispuesta en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se eniende comprobado el supuesto fáctico que da lugar a la urgencia manifiesta.

Que bajo estos parámetros, claramente se colige que el Decreto 078 del 23 de marzo de 2020 se ajusta a la legalidad, pues el deber de señalar los motivos que ordinariamente debe contener a la luz del art.42 de la ley 80 de 1993, fue relevada por el Decreto legislativo 440 de 2020, al presumir el hecho que da lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta, además que en el presente caso la contratación directa tiene como objetivo prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19 y la norma municipal analizada es expedida por su alcalde municipal, representante legal del ente territorial y, por tanto, dotada de competencia para adoptar esta medida.

Concluye afirmando que por las razones expuestas, considera esta Procuraduría que el Decreto 078 del 23 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Purificación – Tolima no es contrario al ordenamiento jurídico.

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

PROBLEMA JURÍDICO QUE ABORDARÁ 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

Referencia: CA 00107

Norma Revisada: DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

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 resulte viable 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 Conmoción 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 de 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 su respectivo control de legalidad.

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.

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*

Referencia: CA 00107

Norma Revisada: DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviaran 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 norma transcrita anteriormente sostuvo 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 estatutaria 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, en Auto del 20 de abril de 2020 suscrito por el Consejero William Hernández Gómez, dentro del Radicado 11001-03-15-000-2020-01139-00, señaló que el ejercicio del control inmediato de legalidad consta de los siguientes elementos esenciales:

(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.

Referencia: CA 00107

Norma Revisada: DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

(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, y en uso de la potestad reglamentaria, que 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 un estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

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 de conjurar la situación de calamidad pública causada por la existencia simultánea de una pandemia y 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, 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.

Referencia: CA 00107

Norma Revisada: DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

- 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 del acto administrativo enviado a revisión (**23 de Marzo de 2020**) y en desarrollo de un estado de excepción, los siguientes decretos legislativos:

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
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 por 30 días
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 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 COV/D-19
NUMERO DE DECRETO	ASUNTO

Referencia: CA 00107

Norma Revisada: DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

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
DECRETO LEGISLATIVO 444 DEL 21 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 458 DEL 22 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 464 DEL 23 MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 467 DEL 23 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 468 DEL 23 DE MARZO DE 2020	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
DECRETO LEGISLATIVO 469 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuar de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

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 esta corporación 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 en 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, es procedente 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 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 un acto administrativo 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 078 de 23 marzo de 2020** proferida por el **Alcalde municipal de Purificación**, se dirige a la ciudadanía en general de dicho municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, dado que el mismo tiene un alcance de índole general.

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

En lo que respecta al segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado, dado que el acto administrativo enviado a revisión, el **Decreto 078 de 23 marzo de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal de Purificación**, en ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución y la ley, por lo que se debe concluir que el mismo fue dictado en ejercicio de las funciones que la ley le otorga como 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, en el presente caso, una vez revisado el contenido del decreto enviado para control inmediato de legalidad, advierte la sala que no se cumple este presupuesto.

En efecto, a través del Decreto 078 de 20 marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Purificación decretó la URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de Purificación, Tolima, para afrontar la crisis que se ha presentado en dicha localidad con ocasión de la situación de la declaratoria de calamidad pública derivada de la Pandemia (COVID-2019), aclarando la sala que si bien es cierto en la parte considerativa del acto remitido se enuncia el Decreto Legislativo No. 417 de 17 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, puesto que su desarrollo se encuentra en cabeza del gobierno nacional a través de los diferentes decretos legislativos que se expidan, y tomando en cuenta también que en su parte considerativa no se hizo mención alguna a los citados decretos legislativos que

Referencia: CA 00107

Norma Revisada: DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

desarrollan el referido estado de excepción, por el contrario, su expedición tiene como fundamento la facultad otorgada por los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, frente al decreto de la urgencia manifiesta.

En materia de contratación estatal, la licitación pública es el procedimiento de contratación que, conforme a las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, se debe aplicar en forma general, para garantizar de manera efectiva los principios de transparencia y selección objetiva que deben dirigir toda la actividad contractual del Estado.

No obstante lo anterior, el mismo estatuto de contratación estatal, establece que en ciertas circunstancias especiales pueden implementarse por la administración diversos procedimientos de contratación con el objeto de garantizar otros principios de la función administrativa que tienen que ver, en gran parte, con la eficacia de la prestación de los servicios a cargo del Estado.

En el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 en su numeral 4, se establecen los eventos en los cuales las entidades públicas pueden acudir a la contratación directa, destacándose como uno de ellos la declaratoria de *urgencia manifiesta*, situación que se encuentra regulada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, y que permite la celebración de los contratos necesarios para superar situaciones de crisis, cuando en virtud de aquellas resulta del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública

En efecto, los artículos 42 y 43 sostienen lo siguiente:

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

La urgencia manifiesta se 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.*

ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. *Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.*

Referencia: CA 00107

Norma Revisada: DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

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

La Corte Constitucional ha señalado sobre la declaratoria de urgencia manifiesta que *“dada la mayor autonomía con que se dota a las autoridades administrativas, para afrontar situaciones de urgencia y excepción, **la vigilancia sobre las actuaciones que se deriven de su declaratoria, deberá ejercerla el organismo de control de manera especial e inmediata, según lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993. [...]”***³.

Por su parte, el Consejo de Estado se ha pronunciado frente a la declaratoria de Urgencia Manifiesta como manera de contratación excepcional, en los siguientes términos⁴:

“Se trata entonces es un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa. Es decir, cuando la Administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas.

(...) Así, en primer lugar, el legislador (artículo 42) exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado. Cabe señalar que dicho acto se enmarca dentro de las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos formales, la declaración de urgencia depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario. Por esta razón, el acto debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación.

(...) Así, mismo, resulta importante señalar que esta figura tiene un régimen jurídico especial, pues es el único caso en que el legislador permite expresamente el contrato consensual, esto es, cuando las circunstancias impiden la suscripción del contrato, se podrá incluso prescindir del acuerdo acerca de la remuneración del contratista, la cual podrá acordarse con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato o en la liquidación del mismo. Se hace entonces 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.

Conforme lo expuesto queda claro que la urgencia manifiesta supone la existencia de circunstancias excepcionales que impiden adelantar los procedimientos de contratación ordinarios previstos para la adquisición de los bienes, obras o servicios requeridos por la administración pública, con el fin de superar las circunstancias que de manera excepcional se presentan para aprovisionar bienes, adquirir servicios o realizar obras que se requieran para garantizar la continuidad del servicio público o la superación de la situación de emergencia que se presente.

De igual manera, se requiere que tal declaratoria se realice mediante acto administrativo motivado, permitiéndole a la entidad pública adelantar contratación directa de aquellos bienes, servicios u obras necesarias para atender la circunstancia excepcional que se

³ Corte Constitucional, sentencia C-772 del 10 de diciembre de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 7 de febrero de 2011, expediente 34.425.

Referencia: CA 00107

Norma Revisada: DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

presenta, lo que supone, además, respecto del contrato a celebrar, la prescindencia de la elaboración de estudios y demás documentos previos.

Finalmente, la normatividad contractual establece un control directo a la actividad contractual de la administración en estas circunstancias extraordinarias, imponiéndosele a la administración la obligación de remitir a la Contraloría competente, la información relacionada con los motivos de la declaratoria de urgencia manifiesta, el acto motivado que la declara y los contratos que se suscriben con fundamento en ella.

Por lo anotado, como la legislación contractual establece la facultad extraordinaria de que los representantes legales de las entidades públicas decreten la urgencia manifiesta en materia contractual, aún en ausencia de un estado de excepción y, dado que el sustento normativo asumido por el representante legal del Municipio de Purificación para declararla fueron las facultades legales otorgadas por el estatuto de contratación, sin acudir en su parte considerativa a algún decreto de orden legislativo expedido por el ejecutivo a la fecha del decreto revisado, resulta pertinente concluir que estas circunstancias hacen improcedente el estudio de fondo frente a la legalidad del acto revisado través del presente medio de control.

Por consiguiente, asumir el control inmediato de legalidad en el presente caso no resulta procedente pues, aunque se trata de un acto de contenido general proferido en ejercicio de función administrativa, no se trata de un acto administrativo a los que hacen referencia los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues no desarrolló en su articulado un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción .

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 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 No 078 de 23 de marzo de 2020** expedido por el **Alcalde Municipal de Purificación**.

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 No 078 de 23 de marzo de 2020**, expedido por el **Alcalde Municipal de Purificación**, 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, previstos en el CPACA.

TERCERO: Se ordena que por Secretaría se notifique esta decisión al representante legal del **Municipio de Purificación**, 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

Aclara Voto

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Salva Voto

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte.

RADICACIÓN: CA-00107
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE PURIFICACIÓN, TOLIMA
REFERENCIA: "DECRETO 078 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION 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 nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125¹ y 243² del C. de P.A. y de lo C.A.

¹ "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."

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

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

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.

En efecto, luego de verificar que el trámite dado al Decreto 078 del 23 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.

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*

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.”.*

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
Magistrado³

Fecha ut supra.

³ **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.