

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SALA PLENA

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

Ibagué, nueve (09) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Referencia: **CA – 00268**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE PLANADAS, TOLIMA**
Acto revisado: **DECRETO No. 43 DE MARZO 20 DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.**

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.043 de 20 de marzo de 2020** proferido por el **Alcalde municipal de Planadas “Por medio del cual se decreta una urgencia manifiesta en el Municipio de Planadas (Tolima) con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID - 19) y la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante la Resolución 385 de marzo 12 del 2020, el Decreto 417 de marzo 17 del año 2020 y se ordena contratar directamente el suministro de bienes y servicios para garantizar la continuidad del servicio, conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de esta | calamidad.”**

ANTECEDENTES

El día **11 de mayo de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitida por el **Municipio de Planadas**, el **decreto No.043 de 20 de marzo de 2020** proferido por el **Alcalde municipal de Planadas “Por medio del cual se decreta una urgencia manifiesta en el Municipio de Planadas (Tolima) con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID - 19) y la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante la Resolución 385 de marzo 12 del 2020, el Decreto 417 de marzo 17 del año 2020 y se ordena contratar directamente el suministro de bienes y servicios para garantizar la continuidad del servicio, conjurar situaciones excepcionales**

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

relacionadas con hechos de esta calamidad." 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.043 de 20 de marzo de 2020** proferida por el **Alcalde municipal de Planadas**, *"Por medio del cual se decreta una urgencia manifiesta en el Municipio de Planadas (Tolima) con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID — 19) y la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante la Resolución 385 de marzo 12 del 2020, el Decreto 417 de marzo 17 del año 2020 y se ordena contratar directamente el suministro de bienes y servicios para garantizar la continuidad del servicio, conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de esta calamidad."* y cuyo texto es del siguiente tenor (fls 3 a 10 del expediente):

DECRETO No. 43 DE 2020

(Marzo 20)

"Por medio del cual se decreta una urgencia manifiesta en el Municipio de Planadas (Tolima) con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID — 19) y la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante la Resolución 385 de marzo 12 del 2020, el Decreto 417 de marzo 17 del año 2020 y se ordena contratar directamente el suministro de bienes y servicios para garantizar la continuidad del servicio, conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de esta calamidad"

El Alcalde Municipal de Planadas (Tolima) en uso de sus atribuciones constitucionales consagradas en el Numeral 3 del Artículo 315 de la Constitución Política, y legales consagradas en los Artículos 24, 42 y 43 de [a Ley 80 de 1993, la Ley 1551 de 2012 y los Numerales 1 y 5 del Literal d) del Artículo 29 de la Ley 1551 de/ 2012, Y

CONSIDERANDO

Que con ocasión del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus (COVID — 19) en todo el territorio nacional, y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID 19), el Gobierno Nacional expidió el Decreto 418 de 2020, en donde estableció que el manejo del orden público estará en cabeza del Presidente de la República.

Que con ocasión de la emergencia sanitaria descrita, el Ministerio de Salud y Protección Social por intermedio de la Resolución 385 de 2020 declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional a partir del 12 de Marzo de 2020 hasta el 30 de Mayo del 2020 o antes si desaparecen las causas que le dieron origen, si estas persisten o se incrementan podrá prorrogarla.

¹ Folio 2 acta individual de reparto

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

Que en virtud de la citada Resolución, se ordenaron medidas a implementar con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus (COVID — 19) en el territorio nacional, y mitigar sus efectos, como igualmente se hiciera la toma de medidas con el mismo propósito el Gobierno Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Comercio} Industria y Turismo mediante la Resolución número 453 de 2020.

Que el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 417 de 2020 en su Artículo 1° declaro el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto. Que bajo el Principio de Solidaridad y de los Postulados de Respeto al Otro, se deberá adoptar una Cultura de Prevención Vital y Minimización del Riesgo.

Que es obligación del Alcalde Municipal cumplir y acoger las disposiciones que sobre la materia determinó el Gobierno Nacional mediante el Decreto 418 de 2020 y demás determinaciones relacionadas con la emergencia decretada para combatir el Coronavirus (COVID — 19). Que al Ley 1523 del 2012, por la cual se expide la Ley de Gestión del Riesgo, en sus Artículos 1° y 2° definen la responsabilidad, los principios, las definiciones y la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, determinando la gestión y la responsabilidad de las autoridades públicas en la toma de decisiones sobre esta clase de novedades o situaciones anormales que afectan a la sociedad, circunstancias a las cuales para su ejecución material se ha de cumplir bajo los" Principios Generales de la Gestión del Riesgo consagrados en el Artículo 3° de la | citada Ley.

Que de conformidad con los Artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, por el cual se expidió el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se le confieren a los Alcaldes Municipales poderes extraordinarios para la prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, confiriéndole competencia extraordinaria de policía ante situaciones de emergencia y calamidad en el entendido de que según en el Artículo 2° de la Constitución Política que define que las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a las personas en su vida, honra, creencias, libertades, patrimonio como la garantía y el respeto de sus derechos fundamentales establecidos en la Carta Política y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos suscritos por el Estado integrados como el Bloque de Constitucionalidad.

Que para poder asistir, contribuir y compartir dentro de las posibilidades administrativas presupuestales bajo los Principios de Coordinación, Subsidiariedad, y Complementación ante estas situaciones notorias descritas las que para los efectos de su prevención. ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar sus efectos de desastres, de epidemias, calamidad y situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, no es posible desarrollar procesos contractuales bajo el principio de planeación, selección objetiva, siendo imposible ante esta emergencia darle aplicación igualmente al Artículo 41 de la Ley 80 de 1993 que reza: "Del perfeccionamiento del contrata Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el Objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito" haciéndose necesario acudir a otro mecanismo legal autorizado por los Artículos 42 y 43 de la citada Ley en concordancia con los Artículos 23 y 24 Literal f) de la misma disposición.

Que en virtud del Artículo 41 de la Ley 80 de 1993 ya citado, dispone que "en caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el Artículo 42 de esta ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la

remuneración; no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante. A falta de acuerdo previo sobre la remuneración de que trata el inciso anterior, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato. Si no se logra el acuerdo, la contraprestación será determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno, y, a falta de éste, por un perito designado por las partes"

Que el Artículo 42 de la Ley 80 de 1993 establece lo siguiente 'De la urgencia manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro: cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de

excepción: cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general: cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos "

Que en virtud del citado Artículo se dispone que la urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

Que también en virtud del Parágrafo del citado Artículo dispone que "con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente".

Que conforme al Numeral 3 del Artículo 3 del Artículo 315 de la Constitución Política, y los Numerales 1 y 5 del Literal d) del Artículo 29 de la Ley 1551 del 2012, le corresponde al Alcalde Municipal dentro de sus funciones dirigir la acción administrativa, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo para lo cual podrá ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el presupuesto observando las normas jurídicas aplicables, acción administrativa dentro de las cuales se encuentran las establecidas en la Ley 1523 del 2012, por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, y en virtud de dicha Ley, se establece la responsabilidad y sus principios, los que son de obligatorio cumplimiento a efectos de contribuir a conjurar la crisis.

Que esta modalidad de contratación de la urgencia manifiesta se constituye en una excepción dada la importancia de la necesidad que debe suplirse; se parte del supuesto de la no interrupción del servicio público al considerarse como urgente la contratación de ciertos bienes y servicios como su suministro, la prestación de servicios, la ejecución de obras en el inmediato futuro cuando se trate de situaciones relacionadas con los estados de excepción, o de conjurar situaciones relacionadas con hechos de calamidad o constitutivas de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas, y en general de situaciones similares que imposibilitan acudir a los procedimientos de selección o concurso.

Que lo excepcional de la contratación en las eventualidades anotadas, permite prescindir del contrato escrito y aún del acuerdo acerca de la remuneración, en aras de asegurar la inmediata ejecución debiendo en todo caso, dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante, Por ello se permite que la remuneración pueda pactarse con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato; en caso de desacuerdo, la ley prevé mecanismos alternativos para solucionar las diferencias que se susciten sobre el particular,

Que para facilitar la disposición de los recursos que demande la urgencia manifiesta, la ley autoriza a las entidades para efectuar los traslados presupuestales internos que se requieran

Que esta mayor autonomía en la contratación implica una vigilancia especial en el proceso de contratación por parte del organismo de control, sobre los contratos, el acto administrativo que la declaró y el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos que la motivaron, constituyendo causal de mala conducta una contratación de urgencia manifiesta, sin que hubiera motivo para ello.

Por lo anteriormente expuesto, se

DECRETA

Artículo 1° — Declaratoria: Declárese en el Municipio de Planadas (Tolima) la urgencia manifiesta con el propósito de atender la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID — 19 y la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el Gobierno Nacional mediante resolución 385 de marzo 12 del 2020, decreto 417 de marzo 17 del año 2020 y se ordena contratar directamente el suministro de bienes y servicios para garantizar la continuidad del servicio, conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de esta calamidad y por el tiempo que determine el gobierno nacional para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 2° — Traslados Presupuestales: Ordénese con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto municipal.

Artículo 3° — Remisión de Actuaciones: Por la Secretaria General y de Gobierno del Municipio, Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declara, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, enviar estos a la Contraloría del Departamento del Tolima o al organismo fiscal correspondiente que ejerza el control fiscal. (...)

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del **19 de mayo de 2020** (fls. 9 a 11), se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, ordenándose igualmente que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir en el presente trámite, a efectos de defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

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

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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.

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

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Por Secretaría de esta Corporación se surtió el traslado previsto en el numeral 5º del artículo 185 del CPACA al señor agente del Ministerio Público, autoridad que dentro del término emitió concepto en los siguientes términos: (fls 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 los Alcaldes, no obstante –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 ellos pueda ser utilizadas con el fin de 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 la competencia que sobre las mismas se ha establecido para su revisión, en la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.

Luego de lo anterior, afirma que para establecer la legalidad de los actos objeto de control, se hace necesario, en primer lugar, analizar la procedencia del medio de control; para a continuación analizar aspectos como i) *el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo*, ii) *la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación*, iii) *el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas* y iv) *la conformidad con el ordenamiento jurídico*, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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

Desarrollando los presupuestos anotados sostiene que el decreto analizado puede considerarse dentro del 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, fruto del ejercicio de función administrativa y, por último, que surja del desarrollo de decretos legislativos.

Aclara frente al tercer requisito referido que si bien es cierto que en la norma materia de análisis, no se expresa como fundamento normativo superior el Decreto legislativo 440, ello no es óbice para considerar que ello hace que la norma no sea un desarrollo del mismo, dado que este 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, entendió comprobado el supuesto fáctico que da lugar a la urgencia manifiesta.

Por lo anterior, afirma que es factible la declaratoria de legalidad del acto administrativo objeto de control, condicionada a que se debe entender que el límite temporal de la medida de urgencia manifiesta en el declarada, es hasta el hasta el 30 de mayo de 2020, tal como lo dispone 11 del Decreto Legislativo 440 de 2020 y el Decreto Legislativo 537 de 2020, que son las normas que desarrolla el acto administrativo enjuiciado.

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

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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 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

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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

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

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-179 de 1994, proferida en cumplimiento del control previo de constitucionalidad de la 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

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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.

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

- 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.
- 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

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

del acto administrativo enviado a revisión (**20 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 nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional
DECRETO LEGISLATIVO 438 DEL 19 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 439 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea
DECRETO LEGISLATIVO 440 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19
DECRETO LEGISLATIVO 441 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020

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

CASO CONCRETO

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial vigente sobre la materia, la Sala abordará el estudio del acto administrativo que es materia de control, reiterando 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.*

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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 043 de 20 marzo de 2020** proferida por el **Alcalde municipal de Planadas**, se dirige a todos los habitantes de ese municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, dado que el mismo tiene un alcance de carácter general.

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

En referencia al segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado, dado que el acto administrativo enviado a revisión, el **Decreto 043 de 20 marzo de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal de Planadas**, en ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución y la ley, por lo que se debe concluir que el mismo fue dictado en su condición de primera autoridad administrativa del referido municipio.

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

En cuanto al tercero de los presupuestos, en el presente caso, una vez revisado el contenido del decreto enviado para control inmediato de legalidad, advierte la sala que frente al mismo no se cumple este presupuesto.

En efecto, a través del Decreto 043 de 20 marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Planadas decretó la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Planadas 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 Coronavirus (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

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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 dentro de la parte considerativa del mismo no se hizo mención alguna a los citados decretos legislativos que desarrollan el referido estado de excepción, por el contrario, revisada la parte considerativa del acto revisado, su expedición tiene como fundamento la facultad otorgada por los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, frente al decretó 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 de manera general, pues con dicho procedimiento se garantizan de manera efectiva los principios de transparencia y selección objetiva que deben guiar a toda 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, ello con el objeto de garantizar, también, otros principios de la función administrativa, y 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 es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa².

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.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección C, sentencia del 7 de febrero de 2011, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicado nro. 11001032600020070005500.

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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.*

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,

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 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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 a efectos de aprovisionar bienes, adquirir servicios o realizar obras requeridas, cuyo fin es garantizar la continuidad del servicio público o la superación de la situación de emergencia que se presente.

De igual manera, se requiere que la declaratoria de la misma sea realizada a través de acto motivado, permitiendo ello a la entidad pública adelantar contratación directa de aquellos bienes, servicios u obras necesarias para atender la circunstancia excepcional que se presenta, suponiendo además, respecto del contrato a celebrar, que no es necesaria la elaboración de estudios y documentos previos⁵

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 General o Territorial, la información relacionadas con los motivos de la declaratoria de la urgencia manifiesta, el acto motivado que la declara, y los contratos que se suscriben con fundamento en la misma.

Por lo anotado, y dado que la legislación contractual establece la facultad extraordinaria para que los representantes legales de las entidades públicas decreten la urgencia manifiesta en materia contractual, sin que se requiera la existencia de un estado de excepción y tomando en cuenta que la decisión tomada por el representante legal del Municipio de Planadas se sustentó en facultades legales otorgadas por el estatuto de contratación en su condición de jefe de la administración de una entidad pública, sin que se hiciera mención alguna en su parte considerativa de algún decreto de orden legislativo que hubiese sido expedido por el ejecutivo a la fecha de expedición del decreto revisado, es 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, no resulta procedente, en este caso, continuar con el medio de control inmediato de legalidad, pues no se trata de un acto de contenido general proferido en ejercicio de función administrativa, a los que se refieren los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011,

⁵ artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

De la lectura integral de las normas que regulan este *trámite excepcional* se desprende que son susceptibles de control los decretos reglamentarios y los actos administrativos generales, quedando, en consecuencia, excluidas las instrucciones, recomendaciones o demás medidas que adopte la Administración que no tengan la capacidad de reglamentar o desarrollar los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, por medio de los cuales se decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con fundamento en la declaratoria del COVID-19 como pandemia, por parte de la Organización Mundial de la Salud.

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 043 de 20 de marzo de 2020** expedido por el **Alcalde Municipal de Planadas**.

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 043 de 20 de marzo de 2020**, expedido por el **Alcalde Municipal de Planadas**, resulta improcedente el medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA, conforme a lo considerado en la presente decisión.

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

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

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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, nueve (9) de septiembre de dos mil veinte.

RADICACIÓN: CA-00268
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE PLANADAS, TOLIMA
REFERENCIA: "DECRETO No. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID – 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD."

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.

En efecto, luego de verificar que el trámite dado al Decreto 043 del 20 de marzo de 2020, por los vericuetos del artículo 185 Ib. resultaba inapropiado procedimiento para auscultarlo por el medio de Control Inmediato de Legalidad, lo jurídicamente atendible era reconocer la falta de competencia para ello, por ostensible violación de las formas propias del juicio.

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

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

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

2. *El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*

3. *El que ponga fin al proceso.*

4. *El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.*

5. *El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.*

6. *El que decreta las nulidades procesales.*

7. *El que niega la intervención de terceros.*

8. *El que prescinda de la audiencia de pruebas.*

9. *El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.*

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

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

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

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 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

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.

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SALA PLENA

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

Ibagué, nueve (09) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Referencia: **CA – 00268**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE PLANADAS, TOLIMA**
Acto revisado: **DECRETO No. 43 DE MARZO 20 DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.**

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.043 de 20 de marzo de 2020** proferido por el **Alcalde municipal de Planadas “Por medio del cual se decreta una urgencia manifiesta en el Municipio de Planadas (Tolima) con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID - 19) y la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante la Resolución 385 de marzo 12 del 2020, el Decreto 417 de marzo 17 del año 2020 y se ordena contratar directamente el suministro de bienes y servicios para garantizar la continuidad del servicio, conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de esta | calamidad.”**

ANTECEDENTES

El día **11 de mayo de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitida por el **Municipio de Planadas**, el **decreto No.043 de 20 de marzo de 2020** proferido por el **Alcalde municipal de Planadas “Por medio del cual se decreta una urgencia manifiesta en el Municipio de Planadas (Tolima) con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID - 19) y la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante la Resolución 385 de marzo 12 del 2020, el Decreto 417 de marzo 17 del año 2020 y se ordena contratar directamente el suministro de bienes y servicios para garantizar la continuidad del servicio, conjurar situaciones excepcionales**

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

relacionadas con hechos de esta calamidad." 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.043 de 20 de marzo de 2020** proferida por el **Alcalde municipal de Planadas**, "*Por medio del cual se decreta una urgencia manifiesta en el Municipio de Planadas (Tolima) con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID — 19) y la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante la Resolución 385 de marzo 12 del 2020, el Decreto 417 de marzo 17 del año 2020 y se ordena contratar directamente el suministro de bienes y servicios para garantizar la continuidad del servicio, conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de esta calamidad.*" y cuyo texto es del siguiente tenor (fls 3 a 10 del expediente):

DECRETO No. 43 DE 2020

(Marzo 20)

"Por medio del cual se decreta una urgencia manifiesta en el Municipio de Planadas (Tolima) con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID — 19) y la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante la Resolución 385 de marzo 12 del 2020, el Decreto 417 de marzo 17 del año 2020 y se ordena contratar directamente el suministro de bienes y servicios para garantizar la continuidad del servicio, conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de esta calamidad"

El Alcalde Municipal de Planadas (Tolima) en uso de sus atribuciones constitucionales consagradas en el Numeral 3 del Artículo 315 de la Constitución Política, y legales consagradas en los Artículos 24, 42 y 43 de [a Ley 80 de 1993, la Ley 1551 de 2012 y los Numerales 1 y 5 del Literal d) del Artículo 29 de la Ley 1551 de/ 2012, Y

CONSIDERANDO

Que con ocasión del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus (COVID — 19) en todo el territorio nacional, y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID 19), el Gobierno Nacional expidió el Decreto 418 de 2020, en donde estableció que el manejo del orden público estará en cabeza del Presidente de la República.

Que con ocasión de la emergencia sanitaria descrita, el Ministerio de Salud y Protección Social por intermedio de la Resolución 385 de 2020 declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional a partir del 12 de Marzo de 2020 hasta el 30 de Mayo del 2020 o antes si desaparecen las causas que le dieron origen, si estas persisten o se incrementan podrá prorrogarla.

¹ Folio 2 acta individual de reparto

Que en virtud de la citada Resolución, se ordenaron medidas a implementar con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus (COVID — 19) en el territorio nacional, y mitigar sus efectos, como igualmente se hiciera la toma de medidas con el mismo propósito el Gobierno Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Comercio} Industria y Turismo mediante la Resolución número 453 de 2020.

Que el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 417 de 2020 en su Artículo 1° declaro el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto. Que bajo el Principio de Solidaridad y de los Postulados de Respeto al Otro, se deberá adoptar una Cultura de Prevención Vital y Minimización del Riesgo.

Que es obligación del Alcalde Municipal cumplir y acoger las disposiciones que sobre la materia determinó el Gobierno Nacional mediante el Decreto 418 de 2020 y demás determinaciones relacionadas con la emergencia decretada para combatir el Coronavirus (COVID — 19). Que al Ley 1523 del 2012, por la cual se expide la Ley de Gestión del Riesgo, en sus Artículos 1° y 2° definen la responsabilidad, los principios, las definiciones y la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, determinando la gestión y la responsabilidad de las autoridades públicas en la toma de decisiones sobre esta clase de novedades o situaciones anormales que afectan a la sociedad, circunstancias a las cuales para su ejecución material se ha de cumplir bajo los" Principios Generales de la Gestión del Riesgo consagrados en el Artículo 3° de la | citada Ley.

Que de conformidad con los Artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, por el cual se expidió el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se le confieren a los Alcaldes Municipales poderes extraordinarios para la prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, confiriéndole competencia extraordinaria de policía ante situaciones de emergencia y calamidad en el entendido de que según en el Artículo 2° de la Constitución Política que define que las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a las personas en su vida, honra, creencias, libertades, patrimonio como la garantía y el respeto de sus derechos fundamentales establecidos en la Carta Política y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos suscritos por el Estado integrados como el Bloque de Constitucionalidad.

Que para poder asistir, contribuir y compartir dentro de las posibilidades administrativas presupuestales bajo los Principios de Coordinación, Subsidiariedad, y Complementación ante estas situaciones notorias descritas las que para los efectos de su prevención. ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar sus efectos de desastres, de epidemias, calamidad y situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, no es posible desarrollar procesos contractuales bajo el principio de planeación, selección objetiva, siendo imposible ante esta emergencia darle aplicación igualmente al Artículo 41 de la Ley 80 de 1993 que reza: "Del perfeccionamiento del contrata Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el Objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito" haciéndose necesario acudir a otro mecanismo legal autorizado por los Artículos 42 y 43 de la citada Ley en concordancia con los Artículos 23 y 24 Literal f) de la misma disposición.

Que en virtud del Artículo 41 de la Ley 80 de 1993 ya citado, dispone que "en caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el Artículo 42 de esta ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

remuneración; no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante. A falta de acuerdo previo sobre la remuneración de que trata el inciso anterior, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato. Si no se logra el acuerdo, la contraprestación será determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno, y, a falta de éste, por un perito designado por las partes"

Que el Artículo 42 de la Ley 80 de 1993 establece lo siguiente 'De la urgencia manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro: cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de

excepción: cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general: cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos "

Que en virtud del citado Artículo se dispone que la urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

Que también en virtud del Parágrafo del citado Artículo dispone que "con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente".

Que conforme al Numeral 3 del Artículo 3 del Artículo 315 de la Constitución Política, y los Numerales 1 y 5 del Literal d) del Artículo 29 de la Ley 1551 del 2012, le corresponde al Alcalde Municipal dentro de sus funciones dirigir la acción administrativa, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo para lo cual podrá ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el presupuesto observando las normas jurídicas aplicables, acción administrativa dentro de las cuales se encuentran las establecidas en la Ley 1523 del 2012, por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, y en virtud de dicha Ley, se establece la responsabilidad y sus principios, los que son de obligatorio cumplimiento a efectos de contribuir a conjurar la crisis.

Que esta modalidad de contratación de la urgencia manifiesta se constituye en una excepción dada la importancia de la necesidad que debe suplirse; se parte del supuesto de la no interrupción del servicio público al considerarse como urgente la contratación de ciertos bienes y servicios como su suministro, la prestación de servicios, la ejecución de obras en el inmediato futuro cuando se trate de situaciones relacionadas con los estados de excepción, o de conjurar situaciones relacionadas con hechos de calamidad o constitutivas de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas, y en general de situaciones similares que imposibilitan acudir a los procedimientos de selección o concurso.

Que lo excepcional de la contratación en las eventualidades anotadas, permite prescindir del contrato escrito y aún del acuerdo acerca de la remuneración, en aras de asegurar la inmediata ejecución debiendo en todo caso, dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante, Por ello se permite que la remuneración pueda pactarse con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato; en caso de desacuerdo, la ley prevé mecanismos alternativos para solucionar las diferencias que se susciten sobre el particular,

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA CALAMIDAD.

Que para facilitar la disposición de los recursos que demande la urgencia manifiesta, la ley autoriza a las entidades para efectuar los traslados presupuestales internos que se requieran

Que esta mayor autonomía en la contratación implica una vigilancia especial en el proceso de contratación por parte del organismo de control, sobre los contratos, el acto administrativo que la declaró y el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos que la motivaron, constituyendo causal de mala conducta una contratación de urgencia manifiesta, sin que hubiera motivo para ello.

Por lo anteriormente expuesto, se

DECRETA

Artículo 1° — Declaratoria: Declárese en el Municipio de Planadas (Tolima) la urgencia manifiesta con el propósito de atender la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID — 19 y la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el Gobierno Nacional mediante resolución 385 de marzo 12 del 2020, decreto 417 de marzo 17 del año 2020 y se ordena contratar directamente el suministro de bienes y servicios para garantizar la continuidad del servicio, conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de esta calamidad y por el tiempo que determine el gobierno nacional para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 2° — Traslados Presupuestales: Ordénese con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto municipal.

Artículo 3° — Remisión de Actuaciones: Por la Secretaria General y de Gobierno del Municipio, Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declara, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, enviar estos a la Contraloría del Departamento del Tolima o al organismo fiscal correspondiente que ejerza el control fiscal. (...)

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del **19 de mayo de 2020** (fls. 9 a 11), se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, ordenándose igualmente que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir en el presente trámite, a efectos de defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

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

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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.

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

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Por Secretaría de esta Corporación se surtió el traslado previsto en el numeral 5º del artículo 185 del CPACA al señor agente del Ministerio Público, autoridad que dentro del término emitió concepto en los siguientes términos: (fls 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 los Alcaldes, no obstante –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 ellos pueda ser utilizadas con el fin de 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 la competencia que sobre las mismas se ha establecido para su revisión, en la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.

Luego de lo anterior, afirma que para establecer la legalidad de los actos objeto de control, se hace necesario, en primer lugar, analizar la procedencia del medio de control; para a continuación analizar aspectos como i) *el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo*, ii) *la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación*, iii) *el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas* y iv) *la conformidad con el ordenamiento jurídico*, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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

Desarrollando los presupuestos anotados sostiene que el decreto analizado puede considerarse dentro del 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, fruto del ejercicio de función administrativa y, por último, que surja del desarrollo de decretos legislativos.

Aclara frente al tercer requisito referido que si bien es cierto que en la norma materia de análisis, no se expresa como fundamento normativo superior el Decreto legislativo 440, ello no es óbice para considerar que ello hace que la norma no sea un desarrollo del mismo, dado que este 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, entendió comprobado el supuesto fáctico que da lugar a la urgencia manifiesta.

Por lo anterior, afirma que es factible la declaratoria de legalidad del acto administrativo objeto de control, condicionada a que se debe entender que el límite temporal de la medida de urgencia manifiesta en el declarada, es hasta el hasta el 30 de mayo de 2020, tal como lo dispone 11 del Decreto Legislativo 440 de 2020 y el Decreto Legislativo 537 de 2020, que son las normas que desarrolla el acto administrativo enjuiciado.

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

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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 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

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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

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

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-179 de 1994, proferida en cumplimiento del control previo de constitucionalidad de la 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

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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.

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

- 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.
- 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

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

del acto administrativo enviado a revisión (**20 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 nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional
DECRETO LEGISLATIVO 438 DEL 19 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 439 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea
DECRETO LEGISLATIVO 440 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19
DECRETO LEGISLATIVO 441 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020

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

CASO CONCRETO

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial vigente sobre la materia, la Sala abordará el estudio del acto administrativo que es materia de control, reiterando 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.*

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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 043 de 20 marzo de 2020** proferida por el **Alcalde municipal de Planadas**, se dirige a todos los habitantes de ese municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, dado que el mismo tiene un alcance de carácter general.

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

En referencia al segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado, dado que el acto administrativo enviado a revisión, el **Decreto 043 de 20 marzo de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal de Planadas**, en ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución y la ley, por lo que se debe concluir que el mismo fue dictado en su condición de primera autoridad administrativa del referido municipio.

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

En cuanto al tercero de los presupuestos, en el presente caso, una vez revisado el contenido del decreto enviado para control inmediato de legalidad, advierte la sala que frente al mismo no se cumple este presupuesto.

En efecto, a través del Decreto 043 de 20 marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Planadas decretó la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Planadas 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 Coronavirus (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

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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 dentro de la parte considerativa del mismo no se hizo mención alguna a los citados decretos legislativos que desarrollan el referido estado de excepción, por el contrario, revisada la parte considerativa del acto revisado, su expedición tiene como fundamento la facultad otorgada por los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, frente al decretó 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 de manera general, pues con dicho procedimiento se garantizan de manera efectiva los principios de transparencia y selección objetiva que deben guiar a toda 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, ello con el objeto de garantizar, también, otros principios de la función administrativa, y 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 es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa².

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.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección C, sentencia del 7 de febrero de 2011, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicado nro. 11001032600020070005500.

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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.*

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,

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 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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 a efectos de aprovisionar bienes, adquirir servicios o realizar obras requeridas, cuyo fin es garantizar la continuidad del servicio público o la superación de la situación de emergencia que se presente.

De igual manera, se requiere que la declaratoria de la misma sea realizada a través de acto motivado, permitiendo ello a la entidad pública adelantar contratación directa de aquellos bienes, servicios u obras necesarias para atender la circunstancia excepcional que se presenta, suponiendo además, respecto del contrato a celebrar, que no es necesaria la elaboración de estudios y documentos previos⁵

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 General o Territorial, la información relacionadas con los motivos de la declaratoria de la urgencia manifiesta, el acto motivado que la declara, y los contratos que se suscriben con fundamento en la misma.

Por lo anotado, y dado que la legislación contractual establece la facultad extraordinaria para que los representantes legales de las entidades públicas decreten la urgencia manifiesta en materia contractual, sin que se requiera la existencia de un estado de excepción y tomando en cuenta que la decisión tomada por el representante legal del Municipio de Planadas se sustentó en facultades legales otorgadas por el estatuto de contratación en su condición de jefe de la administración de una entidad pública, sin que se hiciera mención alguna en su parte considerativa de algún decreto de orden legislativo que hubiese sido expedido por el ejecutivo a la fecha de expedición del decreto revisado, es 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, no resulta procedente, en este caso, continuar con el medio de control inmediato de legalidad, pues no se trata de un acto de contenido general proferido en ejercicio de función administrativa, a los que se refieren los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011,

⁵ artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

De la lectura integral de las normas que regulan este *trámite excepcional* se desprende que son susceptibles de control los decretos reglamentarios y los actos administrativos generales, quedando, en consecuencia, excluidas las instrucciones, recomendaciones o demás medidas que adopte la Administración que no tengan la capacidad de reglamentar o desarrollar los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, por medio de los cuales se decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con fundamento en la declaratoria del COVID-19 como pandemia, por parte de la Organización Mundial de la Salud.

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 043 de 20 de marzo de 2020** expedido por el **Alcalde Municipal de Planadas**.

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 043 de 20 de marzo de 2020**, expedido por el **Alcalde Municipal de Planadas**, resulta improcedente el medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA, conforme a lo considerado en la presente decisión.

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

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

Referencia: CA 00268

Acto Revisado: DECRETO NO. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID — 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD.

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, nueve (9) de septiembre de dos mil veinte.

RADICACIÓN: CA-00268
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE PLANADAS, TOLIMA
REFERENCIA: "DECRETO No. 43 DE MARZO 20 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PLANADAS (TOLIMA) CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID – 19) Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 385 DE MARZO 12 DEL 2020, EL DECRETO 417 DE MARZO 17 DEL AÑO 2020 Y SE ORDENA CONTRATAR DIRECTAMENTE EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, CONJURAR SITUACIONES EXCEPCIONALES RELACIONADAS CON HECHOS DE ESTA | CALAMIDAD."

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.

En efecto, luego de verificar que el trámite dado al Decreto 043 del 20 de marzo de 2020, por los vericuetos del artículo 185 Ib. resultaba inapropiado procedimiento para auscultarlo por el medio de Control Inmediato de Legalidad, lo jurídicamente atendible era reconocer la falta de competencia para ello, por ostensible violación de las formas propias del juicio.

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

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

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

2. *El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*

3. *El que ponga fin al proceso.*

4. *El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.*

5. *El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.*

6. *El que decreta las nulidades procesales.*

7. *El que niega la intervención de terceros.*

8. *El que prescinda de la audiencia de pruebas.*

9. *El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.*

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

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

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

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 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

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.