

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA
	SALA PLENA
Neiva	Veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

Clase de proceso	Control inmediato de legalidad	
Acto Administrativo	Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Paicol.	
Radicación	41 001 23 33 000 2020 00064 00	
Asunto	Sentencia	Número: S-054
Acta Sala Plena	Número 13.	De la fecha.

1. OBJETO

Procede la Sala Plena de la Corporación¹ a ejercer el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 024 del 20 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DEL COVID – 19, PRONUNCIADO POR LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) EN ENERO DE 2020*” expedido por el alcalde del municipio de Paicol, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994².

2. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL.

El 20 de marzo de 2020 el alcalde del municipio de Paicol, “*En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el Artículo 315 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, ley 715 de 2001, Ley 796 de 2002 ley 1523 de 2012 Ley 1801 de 2016, y demás Normas reguladoras*” expidió el Decreto No. 024 “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DEL COVID – 19, PRONUNCIADO POR LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) EN ENERO DE 2020*”, en el que se decretó:

“ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la urgencia manifiesta en el Municipio de Paicol, departamento del Huila, de conformidad con lo impuesto en la parte motiva del presente Decreto, como consecuencia de la emergencia sanitaria a nivel nacional, departamental y municipal, en razón a la propagación del virus Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONTRATACION en ejercicio de la declaratoria de la urgencia manifiesta, y como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celébranse los contratos necesarios que permitan atender la emergencia, a través de la construcción de las obras necesarias y el suministro de bienes, víveres, y/o servicios a las personas que resultaron afectadas.

¹ Conforme el criterio mayoritario.

² Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol.

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00064 00

ARTÍCULO TERCERO: Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, autorícese hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2020, los cuales se efectuaran de atender la situación de calamidad pública como consecuencia del coronavirus (COVID-19) en el Departamento del Huila, conforme al municipio de Paicol, de acuerdo con el Decreto No. 0091 del 16 de marzo de 2020 emitido por la Gobernación del Huila.

ARTÍCULO CUARTO: Los Secretarios de Despacho de la Administración Municipal, sin perjuicio de los derechos que le asiste a la ciudadanía en el ejercicio del control social a la gestión pública, supervisará de manera especial, la ejecución de los contratos que con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta se suscriban, con el fin de verificar que las obras, trabajos, suministros y/o servicios, se ejecuten sin dilaciones ni retrasos y se materialice la finalidad del objeto contratado.

ARTÍCULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de su fecha de expedición.”

En la parte considerativa del mencionado decreto se establecieron como fundamento de estas medidas la ley 9 de 1979 que reglamenta las medidas sanitarias, los artículos 2 y 366 de la Constitución Política, el artículo 42 que habla de la urgencia manifiesta, aunque no señala de qué norma, el numeral 4 del artículo 24, 43 de la ley 80 de 1993, el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto único reglamentario 1082 de 2015, la declaración de emergencia de salud pública de la OMS en enero de 2020 por la enfermedad del Covid-19, la resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 que declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional, el Decreto No. 091 del 16 de marzo de 2020 expedido por la gobernación del Huila por el cual se declaró una situación de calamidad pública como consecuencia del coronavirus Covid-19 en el departamento del Huila, el Acta No. 005 del 16 de marzo de 2020 expedido por el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres que emitió concepto favorable para declarar la urgencia manifiesta, y el Decreto presidencial No. 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

3. DEL TRÁMITE PROCESAL.

El Magistrado Ponente, a través de auto del 27 de marzo de 2020 avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 024 del 20 de marzo de 2020; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días para que los ciudadanos impugnaran o defendieran la legalidad del mismo; ordenó comunicar al Alcalde del municipio de Paicol y al Personero municipal para que se pronunciaran respecto a la legalidad del mencionado decreto, solicitó los antecedentes administrativos del acto, y corrió traslado al señor representante del Ministerio Público para que rindiera concepto.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00064 00

4. INTERVENCIONES.

4.1. Intervención del alcalde del municipio de Paicol.

Con memorial del 2 de abril de 2020 el alcalde del municipio de Paicol se refiere a los antecedentes que se tuvieron en cuenta para la expedición del acto administrativo, y como tales señala que la OMS, todas las autoridades de salud y todos los sectores de la sociedad están adoptando medidas para contener el brote de Coronavirus Covid-19, que el gobierno nacional expidió la resolución No. 385 del 12 de marzo que declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional con el fin de que los entes territoriales pudieran tomar las medidas extraordinarias que fueran necesarias con el fin de proteger a las comunidades de sus regiones frente a la pandemia, y que la ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y establece que es obligación del Estado respetar, proteger y garantizar este derecho.

Indica que el Covid 19 es un virus que tiene una mayor velocidad de contagio y que se transmite por “gotas respiratorias”, contacto indirecto por superficies inanimadas y aerosoles por microgotas, sin que exista un medicamento, tratamiento o vacuna para contrarrestarlo, por lo que la forma más efectiva de evitar el contagio es tener una higiene permanente de manos y mantener los sitios de afluencia de público debidamente esterilizados, por lo que, una acción urgente para prevenir los efectos de este virus, es necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a protocolos y acciones preventivas.

Señala que por lo anterior el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la resolución 380 de 2020 adoptó las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena respecto de las personas que arriban a Colombia, y mediante resolución 0408 del 15 de marzo de 2020 adoptó medidas preventivas para el control sanitario de pasajeros provenientes del extranjero por vía aérea.

Advierte que para la fecha en que se expidió el acto objeto de control, en el país y en el Departamento del Huila, ya se habían detectado casos positivos para Covid19, y que mediante decreto 0091 de 2020 la gobernación del Huila decretó la situación de calamidad pública en el Departamento.

Aduce que el municipio de Paicol es un atractivo turístico por naturaleza, por lo que era necesario tomar medidas de protección toda vez que no se cuenta con un hospital que esté en capacidad de atender a la población que resultare infectada, por tal razón se convocó al Consejo municipal de Gestión del Riesgo y mediante acta



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol.

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00064 00

se determinó que para poder tener los recursos necesarios e inmediatez era necesario declarar la urgencia manifiesta, y así se declaró en el decreto sujeto a control en este proceso.

4.2. Intervención de la comunidad y del Personero del municipio de Paicol.

Venció en silencio el traslado a la comunidad, según constancia secretarial del 21 de abril de 2020, y tampoco se allegó intervención del personero municipal de Paicol.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El agente del Ministerio Público conceptúa que el Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 debe declararse ajustado a derecho.

Argumenta que este decreto es plausible de control inmediato de legalidad pues así se traten de facultades que se tengan en cualquier tiempo y la competencia sea ordinaria, se expidió en desarrollo del Decreto legislativo 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia como lo estipuló en los considerandos, y eso hace que se cumpla ese criterio de conexidad. Además, señala que existe conexidad entre las medidas adoptadas y las que sirvieron de fundamento para su expedición pues persiguen el beneficio del interés general y la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Señala que el alcalde tenía la competencia para expedir este decreto, competencia material pues las normas que regulan las declaratorias de urgencia manifiesta y calamidad pública le asignan esta facultad, además que esta declaratoria no desconoce los límites temporales del Decreto 417 y 440, ha sido debidamente motivado en el Decreto 417 y en cumplimiento de los requisitos de la Ley 1523 de 2012 y Ley 80 de 1993, y no desconoce el ordenamiento jurídico de excepción ni ordinario de la urgencia manifiesta y de la declaratoria de calamidad, ni tampoco desconoce las normas de presupuesto que lo habilitan para realizar movimientos presupuestales como lo establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto y el Decreto 1068 de 2015 en su artículo 2.8.1.5.6. Y competencia del tiempo y del territorio por cuanto las habilitaciones normativas para su declaratoria se ejercieron de manera oportuna y dentro del ámbito territorial del municipio de Paicol.

Por último advierte que existe conformidad del decreto con el ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que las medidas hacen parte de un conjunto de decisiones proferidas con la exclusiva



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00064 00

finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y afirma que cada acto que concrete dichas medidas serán susceptibles de los controles jurídicos determinados, pero en lo que respecta a su declaratoria general, es una medida que guarda proporcionalidad con la gravedad y urgencia referidas en los Decretos legislativos 417 y 440 de 2020.

6. CONSIDERACIONES.

6.1. Competencia de esta Corporación.

1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 136, numeral 14 del artículo 151, y 185 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³, el Tribunal es competente para conocer en única instancia del control de legalidad del Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Paicol, jurisdicción del Departamento del Huila.

6.2. Problema Jurídico

2. Corresponde determinar si el Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol se ajusta al ordenamiento jurídico que regula el estado de excepción y la urgencia manifiesta.

Previo a lo anterior debe analizarse si se cumplen los requisitos de procedibilidad para efectuar el control inmediato de legalidad.

6.3. Características del control inmediato de legalidad.

3. La ley 137 de 1994 reglamenta los estados de excepción en Colombia y su objeto es “regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción. Estas facultades sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

La Ley también tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.”

4. En virtud de lo anterior, la mencionada ley enuncia los derechos intangibles dentro de los estados de excepción, la prohibición de suspender algunos derechos y la regulación en caso que sea necesario limitar algún derecho no intangible en tanto que señala expresamente que los estados de excepción son un régimen de

³ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol.

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00064 00

legalidad y por tanto la limitación a tales derechos debe estar motivada "de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias." (Artículo 8).

5. Aunado a lo anterior en su artículo 9 establece que las facultades que se otorgan en virtud de esta ley se pueden ejercer "únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.". En tal sentido desarrolla estos principios en los siguientes términos:

Artículo 10. Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 11. Necesidad. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

Artículo 12. Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Artículo 13. Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad."

6. Además consagra que "Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna" (artículo 14), y que en los estados de excepción está prohibido:

- a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales;
- b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;
- c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento." (Artículo 15).

7. Con la finalidad de controlar las medidas que se adopten en los estados de excepción, el artículo 20 de la mencionada ley establece el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción; control inmediato de legalidad que se encuentra regulado en el artículo 136 del CPACA.

8. Como lo ha indicado el Consejo de Estado en su jurisprudencia, "el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en Ley Estatutaria 137 de 1994⁴ y en la Ley 1437 de 2011,⁵ para examinar "las medidas de carácter general que

⁴ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00064 00

sean dictadas” por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que establecen la situación de Excepción, y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla.

Esta Corporación⁶ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁷ otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.
2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjugarlo.
4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

⁶ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

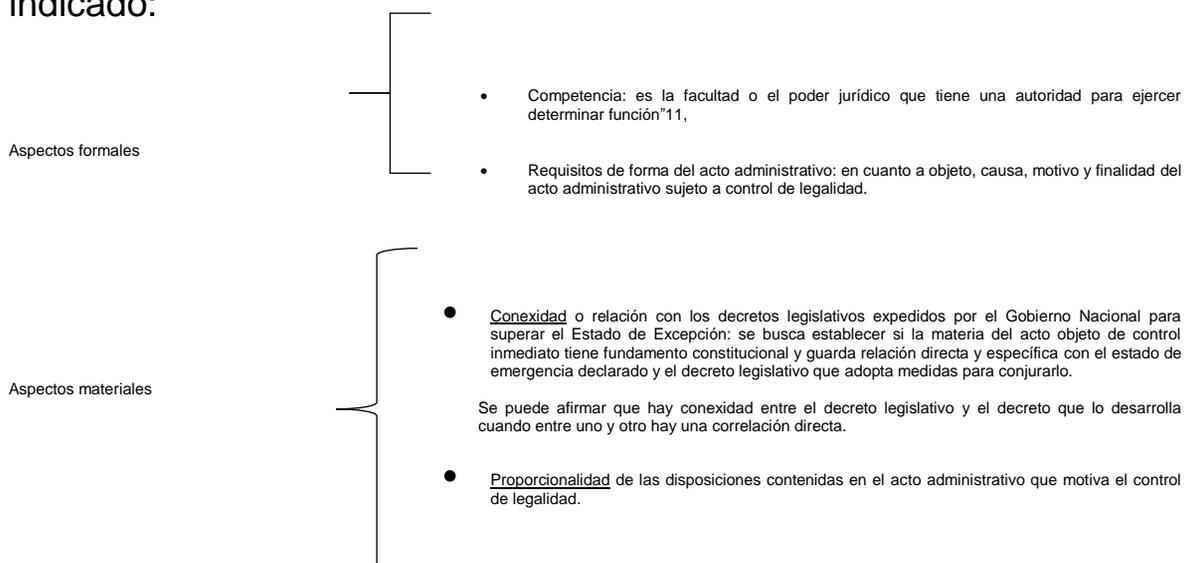
⁷ “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 8 de 18
Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
Acto Administrativo: Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol.	
Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00064 00	

5. *La Sala Plena del Consejo de Estado⁸ ha dicho, además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.*
6. *Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.*
7. *La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), por cuanto los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.⁹*

9. En igual sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁰ ha señalado que una vez definida la procedencia o procedibilidad del control inmediato de legalidad, en este caso del Decreto 024 del 20 de marzo de 2020, lo cual se analizó en líneas anteriores; se pasa a realizar el estudio de los aspectos formales y materiales; en efecto, ha indicado:



⁸ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alíer Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Número 10. Sentencia del 11 de mayo de 2020. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020 expedida por el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura.

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ Rodríguez Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, Temis, Bogotá, 2013, pág. 322



6.4. Requisitos de procedibilidad.

10. El Consejo de Estado¹² estableció los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad, indicando que:

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”*

6.4.1. Que se trate de un acto de contenido general

11. Efectivamente el Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 **es un acto administrativo general** por cuanto no está relacionado con situaciones jurídicas individuales y subjetivas, sino que por el contrario a través de él se declara la urgencia manifiesta por la situación de emergencia sanitaria por la pandemia del Covid -19 en el municipio de Paicol, señalándose en su parte considerativa que con esta declaratoria se busca “ejecutar las acciones tendientes a contrarrestar la situación” de emergencia sanitaria decretada a nivel nacional con ocasión del virus Covid-19. De la misma manera el artículo segundo de este decreto dispone que en ejercicio de la declaración de la urgencia manifiesta se celebren “los contratos necesarios que permitan atender la emergencia, a través de la construcción de las obras necesarias y el suministro de bienes, víveres, y/o servicios a las personas que resultaron afectadas”.

6.4.2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa

12. En relación con este requisito, se advierte que este decreto fue proferido por una autoridad territorial, esto es el alcalde del municipio de Paicol, en ejercicio de sus funciones administrativas como alcalde del municipio, como se deriva de sus competencias constitucionales y legales que el mismo acto alude, como las consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y Ley 80 de 1993.

6.4.3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

13. Al respecto la Sala considera necesario analizar el estado de excepción en que se expide el decreto municipal objeto de estudio.

¹² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Del 31 de mayo de 2011.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 10 de 18
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol.	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00064 00	

14. Con ocasión de la declaración como pandemia del brote del Covid – 19 por parte de la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.

15. Posteriormente por medio del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días” con el fin de adoptar las medidas necesarias para mitigar la propagación del Covid-19 y conjurar la crisis sanitaria.

16. En su artículo tercero del mencionado decreto dispuso que: “El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.”.

17. En desarrollo de este artículo se expidió el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 mediante el cual el Gobierno Nacional adopta “medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”, en cuya parte considerativa se dispuso que “se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante, en caso de ser necesario, y con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permiten continuarlos de manera normal; adicionalmente, es necesario **permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia;** inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.” (Negritas fuera del texto original).

18. Entre las medidas adoptadas por el mencionado Decreto 440 se estableció en su artículo 7 la contratación de urgencia regulando que “Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a **declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19,** así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00064 00

salud. **Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente.**

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.” (Negrilla fuera del texto original).

19. Con el fin de determinar si se cumple con el presupuesto de conexidad, esto es si el acto objeto de control desarrolla los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción declarado, la Sala debe revisar los considerandos del Decreto 024 del 20 de marzo de 2020, en donde se establecieron como fundamento

- La ley 9 de 1979 que reglamenta las medidas sanitarias
- Los artículos 2 y 366 de la Constitución Política
- El artículo 42 que habla de la urgencia manifiesta, aunque no señala de que norma
- Lo artículos 24 numeral 4, 43 de la ley 80 de 1993
- El artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto único reglamentario 1082 de 2015
- La declaración de emergencia de salud pública de la OMS en enero de 2020 por la enfermedad del Covid-19
- La resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 que declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional
- El Decreto No. 091 del 16 de marzo de 2020 expedido por la gobernación del Huila por el cual se declaró una situación de calamidad pública como consecuencia del coronavirus Covid-19 en el departamento del Huila
- El acta No. 005 del 16 de marzo de 2020 expedido por el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres que emitió concepto favorable para declarar la urgencia manifiesta
- El decreto presidencial No. 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

20. De la misma manera en las atribuciones constitucionales y legales que se citan como fundamento para la expedición del mencionado decreto, se enlistan Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Ley 715 de 2001, Ley 796 de 2002, Ley 1523 de 2012, Ley 1801 de 2016.

21. Como se advierte, si bien el mencionado decreto señala dentro de sus considerandos el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de excepción y otras normas que hacen referencia a la emergencia generada por el Covid-19, la autoridad municipal se cimentó en normas ordinarias que le otorgan la facultad de decretar la urgencia manifiesta, sin necesidad de regirse por los decretos legislativos emitidos con ocasión de la pandemia por el Covid-19.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 12 de 18
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol.	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00064 00	

22. Efectivamente, el artículo 315 de la Constitución Política que contiene las atribuciones del alcalde como jefe de la administración local y representante legal del municipio entre las que se encuentran cumplir y hacer cumplir la Constitución y las normas, dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

23. En tratándose de la declaración de urgencia manifiesta, regulado en la Ley 80 de 1993, el Consejo de Estado ha advertido que “la autoridad competente para proferir la declaratoria de urgencia manifiesta debe ser la misma que comprometerá contractualmente a la administración con el propósito de superar el estado anómalo de cosas. En ese sentido, se precisa que si bien cualquier entidad pública con competencia para celebrar un contrato estatal (las descritas en L. 80/93, art. 2º, num. 1º)¹³ tiene la potestad de acudir a la urgencia manifiesta cuando la situación así lo demande, el acto administrativo en comento sólo tendrá aplicación dentro del marco de las competencias contractuales de la entidad, y requerirá ser proferido por el servidor que esté legalmente habilitado para adelantar y dirigir la selección del contratista y celebrar válidamente el contrato estatal, o el funcionario de nivel ejecutivo o directivo¹⁴ que por acto de delegación cuente con esas facultades expresas. En ese entendido, dispone el artículo 11 de la Ley 80 de 1993:

“ART. 11.—De la competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos estatales. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2º.

1. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso.
 (...) 3. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Entidad respectiva
 (...) b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, **los alcaldes municipales** y de los distritos capitales y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades (se resalta).”¹⁵

24. Así las cosas, el alcalde aludió a las atribuciones ordinarias que le otorga el ordenamiento jurídico, por lo que no se puede analizar su legalidad a través del control inmediato de legalidad que está regulado para las decisiones que desarrollan los decretos legislativos que se expiden en un estado de excepción, situación que no ocurrió en el presente asunto.

¹³ “1. Se denominan entidades estatales: // a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y **los municipios**; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles. // b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos” (se resalta).

¹⁴ Ley 80 de 1993. ART. 12.—(redacción original) “**De la delegación para contratar.** Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones o concursos en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes”.

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 20 de marzo de 2018. C.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 08001-23-31-000-2007-00850-01. Demandante: Raymundo Rafael Barrios Barceló.

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 13 de 18
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00064 00	

25. Lo anterior de ninguna manera excluye el control judicial de estos actos administrativos, pero a través de otros medios de control.

26. Así las cosas y al no cumplirse en su integridad los requisitos de procedibilidad, la Sala no realizará el control inmediato de legalidad del Decreto municipal 024 del 20 de marzo de 2020.

7. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REALIZAR el control inmediato de legalidad del Decreto No. 024 del 20 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DEL COVID – 19, PRONUNCIADO POR LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) EN ENERO DE 2020”* expedido por el alcalde del municipio de Paicol -Huila, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia, sin perjuicio de los demás medios de control que se puedan promover ante la Jurisdicción contencioso administrativa.

SEGUNDO: Por Secretaría notificar la presente providencia al Alcalde del municipio de Paicol y al Personero Municipal, a las cuentas de correo institucionales destinadas para tal efecto por cada entidad, así como a toda la comunidad por el medio electrónico establecido para tal finalidad.

TERCERO. En firme la presente decisión, archívese el expediente, previas las anotaciones en el software de gestión.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE. -

Los Magistrados:



ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Salva Voto



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol.

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00064 00

RAMIRO APONTE PINO

BEATRÍZ TERESA GALVIS BUSTOS

JORGE ALIRIO CORTES SOTO

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 15 de 18
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00064 00	

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA
	ENRIQUE DUSSÁN CABRERA Magistrado
Neiva	Veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

Clase de proceso	Control inmediato de legalidad
Acto Administrativo	Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Paicol
Radicación	41 001 23 33 000 2020 00064 00
Asunto	Salvamento de Voto

1. Competencia del Tribunal para conocer el acto administrativo mediante el ejercicio del control inmediato de legalidad.

1. Con el acostumbrado respeto por la decisión mayoritaria de la Sala Plena, me permito señalar mi disenso con la decisión tomada, en cuanto no realizó el control inmediato de legalidad por considerar que no se cumplía el requisito de procedibilidad consistente en desarrollar los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

2. Considero que el análisis del tercer requisito de procedibilidad consistente en que el acto administrativo objeto de control tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, debe analizarse desde una perspectiva material y no textual.

3. Aun en estados de excepción, los actos administrativos que sean expedidos en virtud del mismo y en desarrollo de decretos legislativos, tienen un control de legalidad que permita determinar si se ajustan o no al ordenamiento jurídico superior, de tal suerte que la finalidad del control inmediato de legalidad consiste en que tal análisis se realice mediante un procedimiento breve y en un tiempo razonable, para evitar abusos por parte de las autoridades administrativas, y de ser así que no surtan efectos jurídicos.

4. Para realizar el estudio de este requisito de procedibilidad debe tenerse presente que durante los estados de excepción coexisten en las autoridades una función administrativa ordinaria que deviene del ordenamiento jurídico, y una función administrativa especial que deviene de la excepcionalidad declarada, de tal suerte que todas las decisiones administrativas territoriales, que son las cuestionadas por esta Corporación, que se expidan sin relación alguna con el estado de excepción son propias de esa función ordinaria cuya competencia conservan las autoridades incluso en estas situaciones de



Medio de control: Control Inmediato de legalidad

Acto Administrativo: Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol.

Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00064 00

anormalidad (salvo que los decretos leyes las modifiquen o suspendan).

5. Pero si tales decisiones se relacionan con la causa que generó la declaratoria del estado de excepción y tienen como finalidad “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”, que es la razón de ser de las medidas adoptadas en los decretos legislativos de conformidad con el artículo 10 de la Ley 137 de 1994, aun cuando expresamente no se señalen los decretos legislativos como fundamento jurídico para su expedición, estas decisiones generales son susceptibles de control inmediato de legalidad, por estar ligadas al objeto de la crisis que motivó el estado excepcional.

6. En mi criterio, no es necesario entonces que el acto general del orden territorial sobre el cual recaiga el control de legalidad deba necesariamente hacer alusión puntual al decreto legislativo, en tanto que puede desarrollarlo sin nombrarlo expresamente y lo puede hacer en ejercicio tanto de alguna facultad extraordinaria que le confiera el decreto legislativo, como mediante las facultades ordinarias que ostenta la autoridad en ejercicio de su función administrativa, pues del artículo 136 del CPACA se advierte que el control de legalidad se realiza sobre todos los actos generales que desarrollen los decretos legislativos, así sean con fundamento en las facultades ordinarias, pues con su expedición despliega asuntos propios del decreto legislativo, es decir que el concepto “desarrollar un decreto legislativo” está relacionado con el contenido normativo y finalidad del decreto legislativo, más que con su citación expresa.

7. Así, una atribución otorgada por una norma ordinaria cuando se ejerza en desarrollo de un decreto legislativo mediante un acto administrativo general convierte ese acto como susceptible de control inmediato de legalidad, sin necesidad que en su contenido se nombre o aluda a uno de los decretos legislativos, pero por razón de su finalidad es objeto de control inmediato.

8. En este orden de ideas, lo que determina si un acto administrativo general cumple este presupuesto que se ha llamado de conexidad, es que las medidas allí adoptadas se relacionen con la causa y finalidad que fundamentaron la declaratoria del estado de excepción.

9. Al descender al caso concreto se advierte que, como se expuso en la sentencia, en la parte considerativa del Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 se hizo alusión como fundamentos jurídicos de las decisiones allí adoptadas, entre otras, la Ley 9 de 1979 que reglamenta las medidas sanitarias; los artículos 2 y 366 de la Constitución Política; los artículos 24 numeral 4, 43 de la Ley 80 de

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 17 de 18
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00064 00	

1993; el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto único reglamentario 1082 de 2015; la declaración de emergencia de salud pública de la OMS en enero de 2020 por la enfermedad del Covid-19; la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 que declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional; el Decreto No. 091 del 16 de marzo de 2020 expedido por la gobernación del Huila por el cual se declaró una situación de calamidad pública como consecuencia del coronavirus Covid-19 en el departamento del Huila; y el Decreto presidencial No. 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

10. Como se advierte el mencionado decreto señala dentro de sus considerandos el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de excepción y otras normas que hacen referencia a la emergencia generada por el Covid-19, de tal suerte que su finalidad es exclusivamente atender la crisis generada por el Covid -19 y evitar su propagación, esto es atender la emergencia económica, social y ecológica generada por el Covid-19 declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020 mencionado, por lo que evidentemente se cumple este criterio de conexidad.

11. Ahora, si bien el Decreto 024 de 2020 también se fundamentó en la Ley 80 de 1993, y se expidió en ejercicio de las atribuciones ordinarias otorgadas en la Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Ley 715 de 2001, Ley 796 de 2002, Ley 1523 de 2012, Ley 1801 de 2016, la Sala considera que estas facultades ordinarias citadas en el cuerpo del decreto, no desdibujan el hecho que el decreto controlado en este proceso se haya expedido en desarrollo del referido decreto legislativo, pues **aun cuando el alcalde tiene la competencia ordinaria de declarar la urgencia manifiesta en virtud de dichas normas, el hecho que tal declaración realizada en el Decreto 024 haya sido expedido en desarrollo del Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, lo hace susceptible del control inmediato de legalidad**, como lo expuso el agente del Ministerio Público en su concepto.

12. Aunado a que al revisar el Decreto legislativo 440 del 20 de marzo de 2020¹⁶ en su artículo 7 se reguló la contratación de urgencia por Covid-19 “Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a **declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19**, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del

¹⁶ "Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19"

	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA	Página 18 de 18
	Medio de control: Control Inmediato de legalidad	
	Acto Administrativo: Decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol.	
	Radicación: 41 001 23 33 000 2020 00064 00	

sistema de salud. **Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente.**

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.” (Negrilla fuera del texto original).

13. Conforme a lo anterior, al confrontar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar la emergencia Económica, Social y Ecológica, con el Decreto 024 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Paicol, no hay duda que este último tiene fundamento constitucional (artículo 315), legal (Ley 80 de 1993), y excepcional (Decretos 417 y 440 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional), y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado pues el mismo busca superar la crisis que dio lugar a la declaratoria de Estado de emergencia, por lo que existe conexidad entre las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y las tomadas por el Municipio de Paicol.

14. Evidenciando que desde una perspectiva material el Decreto municipal 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Paicol desarrolló los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, es procedente realizar el control de legalidad del mencionado decreto y determinar si se ajusta a derecho.

Atentamente,



ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado