



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

### Sala Plena

Neiva, dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADO PONENTE	: <b>JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO</b>
EXPEDIENTE NÚMERO	: 410012333000 – <b>2020</b> – <b>00365</b> – 00
REMITENTE	: ALCALDE DEL MUNICIPIO DE BARAYA
ACTO A REVISAR	: DECRETO 027 DE 2020
MEDIO DE CONTROL	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
SENTENCIA No.	: 16 – 06 – 81 – 20/CIL – 12
ACTA No.	: 016 DE LA FECHA

#### 1. ASUNTO.

Se profiere decisión que pone fin al control inmediato de legalidad.

#### 2. ANTECEDENTES Y TRÁMITE.

El 23 de marzo de 2020 el alcalde del municipio de Baraya expidió el Decreto No. 027, "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE BARAYA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" y lo remitió a esta Corporación para surtir el control inmediato de legalidad del mismo.

Con auto del 27 de abril de 2020 el Tribunal avocó el conocimiento del presente asunto y atendiendo al procedimiento del artículo 185 del CPACA dispuso su admisión, además ordenó fijar un aviso en los términos y para los fines del numeral 2º *Id* sin que ningún ciudadano hubiera intervenido<sup>1</sup> e invitó a las Secretarías de Gobierno y Salud del departamento del Huila, a la Personería del municipio de Baraya, también a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Surcolombiana y a la ESAP – Regional Huila para que conceptuaran sobre la legalidad del acto objeto de control, habiéndose pronunciado sólo la última entidad.

Asimismo, se dispuso notificar personalmente al alcalde del municipio de Baraya y al agente del Ministerio Público, quienes allegaron pronunciamiento.<sup>2</sup>

### **3. POSICIÓN DEL ALCALDE DE BARAYA.**

**Solicitó** al Tribunal declarar la legalidad del Decreto No. 027 de 2020 por el cual se declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Baraya, exponiendo como justificación para ello que aquel cumplía con los requisitos propios de validez (competencia, objeto, causa y motivo) y su expedición obedeció a la situación de riesgo para la salud y la vida de la comunidad mundial que se desató tras la identificación por parte de la Organización Mundial de la Salud del nuevo Coronavirus –Covid 19, por lo cual se había declarado la urgencia manifiesta en pro del bienestar de la población de dicha municipalidad y así prevenir, contener y conjurar los efectos de la enfermedad referida.

Adujo que el acto objeto de control era de carácter general y había sido dictado en ejercicio de las potestades que como primera autoridad administrativa del municipio le correspondían, máxime cuando dicha declaratoria contaba con un límite temporal, esto es, durante la vigencia de la situación excepcional, lo cual había sido puesto de presente en su artículo primero.

### **4. CONCEPTO DE LA ESAP – REGIONAL HUILA.**

El Jefe de la Oficina Jurídica de la entidad, luego de recordar las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud frente a la pandemia por el COVID-19, la emergencia sanitaria y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en el territorio nacional con ocasión del mismo, realizó el análisis de 16 actos administrativos proferidos por los alcaldes de diferentes municipalidades y si bien incluyó el acto administrativo bajo estudio en la relación que hiciera, una vez se hizo la intervención sobre las medidas adoptadas en los diferentes decretos, no efectuó pronunciamiento alguno sobre la legalidad del Decreto 027 de 2020.

---

<sup>1</sup> Según constancia secretarial del 18 de mayo de 2020 (Pág. 75 exp. digital).

## **5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

**Solicitó** declarar ajustado a derecho el Decreto *sub examine*, resaltando para el efecto la facultad constitucional que le asiste al presidente de la República para declarar el estado de emergencia y conjurar la crisis (artículo 215 superior) y trajo a colación los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 (marco normativo del control inmediato de legalidad:) lo mismo que mencionó el Decreto 417 de 2020 por el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el país por la propagación del Covid-19, así como el Decreto 440 de 2020.

Adujo que el Decreto que ocupa la atención del Tribunal cumple con los requisitos de forma (número, fecha, competencia, motivación, parte resolutive y vigencia) y en cuanto a los requisitos de fondo identificados por el precedente,<sup>3</sup> en relación con la conexidad refirió que la figura de la urgencia manifiesta puede decretarse por cualquier autoridad administrativa sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado con la acreditación de sus requisitos propios, por lo cual, en la parte considerativa del referido acto administrativo se había hecho referencia al Acta No. 6 del 23 de marzo de 2020 del Comité de Gestión de Riesgo Municipal en la cual se plasmó la necesidad de declarar la urgencia y la respectiva aprobación.

Indicó que se encontraba probado el hecho que dio lugar a la declaratoria de urgencia, del contenido del acto administrativo y sus antecedentes, por eso se podían establecer las medidas que los pretenden mitigar o contener.

## **6. CONSIDERACIONES.**

### **6.1. Competencia y validez.**

La Corporación es competente para dirimir esta instancia, dada la calidad de la autoridad que expidió el acto administrativo objeto de control (artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151-14 del CPACA) y a ello se procede por cuanto no se avistan circunstancias que invaliden lo actuado.

---

<sup>2</sup> Según constancia secretarial del 13 de mayo de 2020 (f. 31 exp. digital).

## **6.2. Problema jurídico.**

Se plantea resolver al Tribunal: ¿Resulta procedente el control de legalidad del Decreto 027 de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Baraya, mediante el cual declaró la urgencia manifiesta? ¿Se encuentra ajustado a Derecho el referido acto administrativo?

La tesis del Tribunal es que el Decreto 027 de 2020 no cumple con los requisitos de procedibilidad para efectuar su control inmediato de legalidad y en tal virtud se abstendrá de realizar dicho estudio. La anterior tesis se sustenta en el análisis del estado de emergencia en el territorio nacional, el control inmediato de legalidad y sus requisitos de procedencia a la luz del caso en concreto.

## **6.3. El Estado de Emergencia declarado en el territorio nacional.**

El artículo 215 de la Constitución autoriza al Presidente a declarar el Estado de Emergencia por periodos hasta de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días calendario, cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 *Id* (Estado de Guerra Exterior y Estado de Conmoción Interior) que amenacen o perturben en forma grave el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública.

Con ocasión de la pandemia de Covid-19 en todo el territorio nacional, se expidió por el Presidente de la República y sus ministros el Decreto Legislativo 417 de marzo 17 de 2020, por medio del cual se declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días y lo decretó de nuevo por igual término con el Decreto Legislativo 637 de mayo 6 de 2020 advirtiendo que mediante decretos con fuerza de ley adoptará las medidas para conjurar la crisis originada por la referida pandemia.

## **6.4. El control inmediato de legalidad y sus requisitos de procedencia.**

El artículo 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994<sup>4</sup> dispuso: "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

---

<sup>3</sup> Sin identificar providencia alguna.

<sup>4</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia

*el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.”(Subrayas de la Sala).*

A su turno y en igual sentido, los artículos 136 y 185 del CPACA desarrollaron en concreto el medio de control inmediato de legalidad antedicho, precisando que los actos administrativos se remitirán a la autoridad judicial competente dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, lo cual descarta el sometimiento de las demás actuaciones de la administración al aludido control.

En atención a la normativa en comento y conforme lo ha establecido el precedente<sup>5</sup>, la procedibilidad del control inmediato de legalidad depende del cumplimiento de los siguientes presupuestos:

*“35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.*

*35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.*

*35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).” (Subrayas fuera de texto).*

Teniendo en cuenta lo anterior, el Tribunal establecerá si el Decreto 027 de 2020 cumple con los requisitos de procedibilidad antedichos que hacen posible su enjuiciamiento a través del control inmediato de legalidad.

#### **6.4.1. Que sea una medida de carácter general.**

El Decreto 027 de 2020 dispuso: a) Declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Baraya con el fin de contener y conjurar los efectos de la pandemia del Coronavirus Covid-19 en el territorio municipal; b) Previó la posibilidad de que el alcalde de dicha municipalidad pudiera efectuar modificaciones al presupuesto municipal, en los términos señalados en el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y c) el Dispuso el envío del acto administrativo, así como las actuaciones contractuales que se surtieron con ocasión del mismo con destino a la Contraloría General de la República, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 43 de la

Ley 80 de 1993.

Tales medidas son de carácter general, pues la declaración de urgencia manifiesta abarca toda la actividad contractual del municipio sin distingo alguno y está orientada a contra-restar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor, que exijan de la administración actuaciones inmediatas sin tener que recurrir a los mecanismos ordinarios en la selección de los contratistas.

Sobre la urgencia manifiesta la Corte Constitucional<sup>6</sup> señaló: “a. Que la “urgencia manifiesta” es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado” cuya declaración permite a la autoridad: “Realizar de manera directa, en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto. (Parágrafo 1o. artículo 41 Ley 80 de 1993) y Hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. (Parágrafo único artículo 42 Ley 80 de 1993)” lo que evidencia el carácter general de la medida.

#### **6.4.2. Que el acto haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa.**

La función administrativa es aquella actividad ejercida por el Estado para la realización de sus fines, misión y funciones<sup>7</sup>, está al servicio de los intereses generales y se desarrolla conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, además se desarrolla mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones en voces de los artículos 209 constitucional y 3 de la Ley 489 de 1998.

Del contenido del acto administrativo, se aprecia que fue expedido por el alcalde del municipio de Baraya en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas por los artículos 315 de la Constitución y 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>8</sup>, en los cuales se enlista como atribución y función del alcalde “dirigir la acción administrativa del

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de septiembre 26 de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, Exp. 11001-03-24-000-2010-00279-00. Ver además: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, sentencia de mayo 11 de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

<sup>6</sup> Sentencia C-772/98

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, sentencia de mayo 11 de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

<sup>8</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

municipio”, así como de lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

Por lo anterior, no queda duda que el acto en revisión fue expedido por el primer mandatario del municipio de Baraya en ejercicio de la función administrativa que le ha sido conferida por el ordenamiento jurídico, por lo que también está satisfecho el requisito en estudio.

#### **6.4.3. Que el acto desarrolle los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción.**

Verificado el contenido del Decreto 027 de 2020, aprecia el Tribunal que el alcalde del municipio de Baraya ejerció la función administrativa para adoptar las medidas de carácter general a que se ha hecho alusión, con apoyo concreto en la siguiente normativa: i) artículos 41 y 42 de la Ley 80 de 1993; ii) artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 y iii) artículo 2-4 de la Ley 1150 de 2007.

Bajo esta óptica, se encuentra que tal acto administrativo se cimentó en normas ordinarias que le otorgan la facultad al alcalde de declarar la urgencia manifiesta en su territorio, sin necesidad de regirse por los decretos legislativos emitidos con ocasión de la pandemia del Covid-19.

En efecto el Decreto 027 de 2020 no se sustenta en decreto legislativo alguno, sino que su fundamento radica en las facultades ordinarias previstas en las citadas normas, de lo que se infiere que este acto es un ostensible desarrollo de esas potestades y para cuyo ejercicio, la Corte Constitucional en el precedente señalado en el acápite anterior señaló que las puede ejercer “sin que medie autorización previa”.

Nótese que las aludidas disposiciones normativas son preexistentes a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica que, como se vio inicialmente, se suscitó el 17 de marzo del año en curso. En este sentido, no puede inferirse que el acto administrativo revisado configure un desarrollo del mencionado estado de excepción, muy a pesar que en su contenido haya hecho referencia a la crisis mundial generada por la citada pandemia.

Sobre este preciso asunto, el Consejo de Estado en auto del 6 del presente mes y año sostuvo<sup>9</sup>:

*"En este aspecto, es importante resaltar que no todos los actos que las autoridades del orden nacional expidan adoptando medidas relacionadas con ese tema deben ser aprehendidos automáticamente para control inmediato de legalidad por el Consejo de Estado, pues, de acuerdo con las normas que regulan la materia, es menester que éstos se profieran **al amparo de los decretos legislativos propios del Estado de Excepción y no como desarrollo de las facultades que de ordinario detentan y con base en las cuales también puede adoptar medidas para enfrentar la pandemia**. Lo anterior, dado el carácter restrictivo y excepcional del medio de control inmediato de legalidad."* (Negrilla del Tribunal).

De otra parte, ha de resaltarse que la urgencia manifiesta, tal y como está prevista en la normativa ordinaria, no requiere de la existencia o declaratoria de un estado de excepción; no obstante que las situaciones relacionadas con éstas constituyen un fundamento que le abre paso, pero lo cierto es que el acto que la invoque debe fundamentarse precisamente en esas situaciones para entender que se configura en un desarrollo del mismo estado de excepción.

Puede observarse que en esencia, las motivaciones del Decreto 027 de 2020 del municipio de Baraya para acudir a la urgencia manifiesta, descansan en la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional en acatamiento a las directrices impartidas por la OMS y el concepto favorable que emitió el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de esa localidad para declarar la calamidad pública en el ente territorial.

En este aspecto, dijo el Consejo de Estado en el proveído ya citado:

*"Así, la declaratoria de **urgencia manifiesta** es una figura que se encuentra contemplada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993<sup>61</sup> y de la cual pueden hacer uso las autoridades en los eventos allí previstos, **sin que necesariamente exista un estado de excepción**; y aunque una de los supuestos que la justifica es, precisamente, las "situaciones relacionadas con los estados de excepción", en este caso es claro que la razón aducida por el Hospital no es esa sino la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección social, así como la calamidad pública decretada tanto por la Gobernación de Cundinamarca como por la Alcaldía Mayor de Bogotá, de manera que se estaría en la causal de necesidad de "conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad", establecida en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993."*

---

<sup>9</sup> Sala 16 Especial de Decisión, C.P. Nicolás Yepes Corrales, exp.: 11001-03-15-000-2020-01557-00.

Ahora bien, la Corporación comparte la intervención del Ministerio Público en cuanto aludió a las atribuciones ordinarias que tienen los alcaldes para invocar a la urgencia manifiesta y por causa de ella realizar los traslados presupuestales internos con ocasión de la misma y bajo las previsiones hechas por la Corte Constitucional en la sentencia C-772/98, pero conforme a tales razonamientos no puede entrar a estudiar su apego al ordenamiento jurídico ni su proporcionalidad o conexidad, por cuanto ello es propio de otros medios de control y no del presente que se restringe a aquellas decisiones y medidas que desarrollan los decretos legislativos de emergencia económica, social y ambiental, lo que aquí no ocurrió.

Lo anterior, por cuanto es claro que el Decreto 027 de 2020 de Baraya fue proferido en uso de las facultades legales y ordinarias con que cuentan las autoridades en lo que a contratación pública se refiere, mas no como desarrollo de algún decreto legislativo proferido en el marco del estado de excepción, de ahí que no es pasible del control inmediato de legalidad que aquí se decide, sin perjuicio de tener control de constitucionalidad y legalidad por otros mecanismos establecidos para el efecto (nulidad simple, observaciones) con lo cual se garantiza el control efectivo de los mismos y el acceso a la administración de justicia para un control integral y definitivo por los cauces que corresponden.

## **7. DECISIÓN.**

Por 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,

### **DECIDE:**

**PRIMERO: ABSTENERSE** de realizar el control inmediato de legalidad del Decreto 027 de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Baraya, por cuanto es improcedente. Lo anterior, sin perjuicio de los demás medios de control que se puedan promover ante la jurisdicción contencioso administrativa y de los controles fiscal y disciplinario por parte de las autoridades competentes.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta decisión personalmente, por los medios electrónicos que estén disponibles en la Corporación, al representante legal del municipio de Baraya, al Ministerio Público y a la ESAP.

**TERCERO: ORDENAR** que se publique esta decisión en la página web de la corporación para el conocimiento general de la misma.

**CUARTO: ORDENAR** el archivo del expediente, una vez cumplido lo anterior y previas las constancias de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Los magistrados,



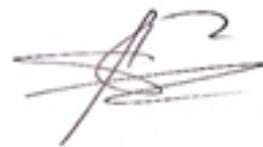
**JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO**



**ENRIQUE DUSSÁN CABRERA**  
Con salvamento de voto



**GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA**



**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**



**BEATRIZ TÉRESA GALVIS BUSTOS**  
Con aclaración de voto



**RAMIRO APONTE PINO**