



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Ponente: **EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**

San José de Cúcuta, tres (3) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00138-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-</b>

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a adoptar el fallo dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto 021 del 24 de Marzo de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LA ESPERANZA**.

### I. ANTECEDENTES

#### 1.1 Actuación procesal surtida

El magistrado sustanciador, mediante auto del 1 de abril de 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaria General de la Corporación, el 2 de abril del año en curso.

Asimismo, invitó a intervenir a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso; corrió traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera concepto; ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

Mediante mensaje recibido en el correo electrónico institucional, la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LA ESPERANZA** remite los antecedentes administrativos del acto objeto de control, entre los que se encuentran la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social, la circular 018 del 10 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo y Departamento Administrativo de la Función Pública, y los Decretos Nacionales 418 y 457 de marzo de 2020.

Vencido el término de la publicación del aviso, por Secretaría, se efectuó el envío de la actuación al Agente del Ministerio Público para lo de su competencia. La fecha límite de traslado para concepto se produjo el 7 de mayo de 2020, plazo dentro del cual rindió concepto el señor Procurador 24 Judicial II para Asuntos Administrativos.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe que data del 13 de mayo de 2020, mediante el cual pasa al Despacho el presente proceso para registro de fallo. Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, el auto por el cual se avoca conocimiento, y del aviso a la comunidad.

## **1.2. Intervenciones**

### **1.2.1. Del Ministerio Público.**

Por intermedio de la Procuraduría 24 Judicial II para Asuntos Administrativos, en primer lugar, considera que el Decreto no es objeto de control inmediato de legalidad, debido a que no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo con ocasión del estado de excepción, sino que se observa de su encabezado y motivaciones, que las medidas adoptadas lo fueron en aplicación del instrumento de la urgencia manifiesta consagrado en la Ley 80, artículos 42 y 43, modificada por la Ley 1150, artículo 2 numeral 4 literal a), y del Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.2.

De acuerdo con ello, sostiene que no aparecen acreditados de manera concurrente los factores indispensables para someter el Decreto en cuestión a control inmediato de legalidad por parte del Tribunal, conforme a las previsiones de la Ley 137 artículo 20, como de la Ley 1437 artículos 136 y 151.14, pues si bien aparecen acreditados los factores subjetivo de autoría (autoridad municipal) y de objeto (acto de carácter general), no ocurre lo mismo con el factor de motivo o causa (que sea consecuencia del ejercicio de función administrativa y como desarrollo de decreto legislativo durante los estados de excepción), razón por la que se solicita comedidamente de la Sala Plena de la referida Corporación, pronunciarse en consecuencia.

En forma subsidiaria, refiere que de acogerse el criterio expuesto recientemente por el Consejo de Estado, según el cual el control inmediato de legalidad incluye a todos los decretos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, estima que el Decreto sometido a control se encuentra ajustado a la juridicidad, pues no obstante no hacerse referencia específica a cada uno de los contratos que se van a celebrar, está clara la causa y finalidad, adoptar las acciones necesarias para prevenir, identificar en forma temprana, diagnosticar, tratar, atender y rehabilitar a los posibles infectados por el Coronavirus –Covid19, para lo cual se autoriza y ordena realizar la contratación directa para garantizar dichas acciones, es decir, que los contratos que se suscribirán usando la figura de la urgencia manifiesta, deberán ser los que guarden relación armónica entre los bienes o servicios que se pretende adquirir con los fundamentos de la declaratoria de urgencia.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA**

### **2.1 Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151-14 de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial departamental y municipal (Departamento Norte de Santander), en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

Por tanto, en el sub exámine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, enjuiciamiento y control del **Decreto 021 del 24 de Marzo de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LA ESPERANZA**.

## **2.2 Problema jurídico**

Se contrae a determinar si el **Decreto 021 del 24 de Marzo de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LA ESPERANZA**, Departamento Norte de Santander, “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE LA ESPERANZA, NORTE DE SANTANDER CON OCASIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS –COVID-19, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

## **2.3. Tesis de la Sala**

Dado que el **Decreto 021 del 24 de Marzo de 2020**, no satisface presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción– para ser analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad del citado acto; lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

## **2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala**

### **2.4.1. De los estados de excepción**

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior<sup>1</sup>, de conmoción interior<sup>2</sup> y de emergencia.<sup>3</sup>

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que

---

<sup>1</sup> Artículo 212.

<sup>2</sup> Artículo 213.

<sup>3</sup> Artículo 215.

incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

El Congreso de la República también cumple un papel fundamental, pues debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos.

#### **2.4.2. Del control inmediato de legalidad**

El desarrollo de las directrices constitucionales de los estados de excepción<sup>4</sup>, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>5</sup>, la cual en su artículo 20, sobre el control de legalidad, textualmente establece:

*“[...] **ARTICULO 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 [...]”.*

De acuerdo con dicha disposición, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- en el siguiente sentido:

*“**ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.*

De la normativa trascrita *supra* la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

<sup>4</sup> Constitución Política, artículo 152, literal e).

<sup>5</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.
- 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.
- 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).

Para que el mecanismo de control resulte procedente, ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>6</sup>, se requiere de la concurrencia de los 3 elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto, se hace indispensable que se trate, además de una medida de carácter general.

Atendiendo el marco expuesto, se procede a analizar el caso en concreto.

#### **2.4.3. Caso en concreto**

En el presente asunto el acto objeto de control es el **Decreto 021 del 24 de Marzo de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LA ESPERANZA**, Departamento Norte de Santander, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE LA ESPERANZA NORTE DE SANTANDER CON OCASIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS – COVID-19, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, el cual, desde ya se advierte, si bien es un acto dictado por una autoridad territorial - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, lo cierto es que no fue expedido en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

Según se lee de la parte considerativa del Decreto, éste se expide por el Alcalde del **MUNICIPIO DE LA ESPERANZA**, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 2, 49, 314, 315 de la Constitución, artículo 44 de la Ley 715 de 2001, el Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, la Ley 1801 de 2016, los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, literal a) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, y considerando que para atender la emergencia sanitaria decretada por la administración municipal el 18 de marzo de 2020, con ocasión del coronavirus COVID-19, se hace necesario decretar la urgencia manifiesta para atender la emergencia con la consecución de bienes y servicios y de la contratación del recurso humano indispensable para lograr conjurar la situación excepcional.

Visto lo anterior, la Sala comienza por precisar que el acto objeto de análisis de declaratoria de la urgencia manifiesta, consiste en una facultad fundada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993<sup>7</sup>, de la siguiente manera:

<sup>6</sup> Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-02012-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>7</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

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

*La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.*

**PARÁGRAFO.** <Parágrafo **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

**ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA.** Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración.

*Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.*

*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”.*

Sobre la declaración administrativa de urgencia manifiesta, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-949-01 de 5 de septiembre de 2001, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández, dijo que “constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista”.

En lo que respecta al alcance de la urgencia manifiesta y la realización de traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto de la entidad pública respectiva, en virtud de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993,

la Corte en Sentencia C-772 de 1998, M.P. Dr. FABIO MORON DIAZ, explicó lo siguiente:

*“La "urgencia manifiesta" es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos: - Cuando la continuidad del servicio exija 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.*

(..)

*Del análisis sistemático de las normas citadas se concluye lo siguiente:*

*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.*

*b. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos:*

*- Cuando la continuidad del servicio exija 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.*

*c. Que la declaratoria de “urgencia manifiesta” le permite a la correspondiente autoridad administrativa:*

*- 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)***

*- 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)**”.*

En ese orden, es claro que el **Decreto 021 del 24 de Marzo de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LA ESPERANZA**, Departamento Norte de Santander, que tiene por objeto declarar la situación de urgencia manifiesta, no fue expedido en desarrollo a la declaratoria de estado de excepción, esto es, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a través del Decreto Presidencial 417

del 17 de marzo de 2020<sup>8</sup>, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, sino, se reitera, obedeció a la situación legal de urgencia manifiesta prevista en los artículos 42 y 43 la Ley 80 de 1993, y que le permite a la correspondiente autoridad administrativa realizar de manera directa, los traslados, ajustes o modificaciones presupuestales internas a que haya lugar, dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente, esto es, fue expedido en ejercicio de funciones administrativas relacionadas con la ordenación de la actividad contractual de la entidad, a la luz de la situación generada con la declarada pandemia del coronavirus.

Sobre el particular, es de resaltar que, bajo similares consideraciones, la Sala Plena de ésta Corporación, en providencia del pasado 20 de mayo de 2020, con ponencia del suscrito Magistrado<sup>9</sup>, decidió *“DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad”*, de un acto que se encontraba fundado en la situación legal de urgencia manifiesta prevista en los artículos 42 y 43 la Ley 80 de 1993.

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, acogiendo el concepto presentado por el Ministerio Público, por medio de la Procuraduría 24 Judicial II para Asuntos Administrativos, se llega a la conclusión por la Sala de que el citado Decreto no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

Lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control procedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 –CPACA- y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A:**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto 021 del 24 de Marzo de 2020**, expedido por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LA ESPERANZA**, Departamento Norte de Santander, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE LA ESPERANZA, NORTE DE SANTANDER CON OCASIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS –COVID-19, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

---

<sup>8</sup> Posteriormente declarada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”*.

<sup>9</sup> Tribunal Administrativo de Norte de Santander, providencia del 20 de mayo de 2020, proceso de control inmediato de legalidad, radicado: 54001-23-33-000-2020-00148-00, M.P. Edgar Enrique Bernal Jáuregui, Decreto 024 del 24 de marzo de 2020, emanado de la Alcaldía del Municipio de Durania.

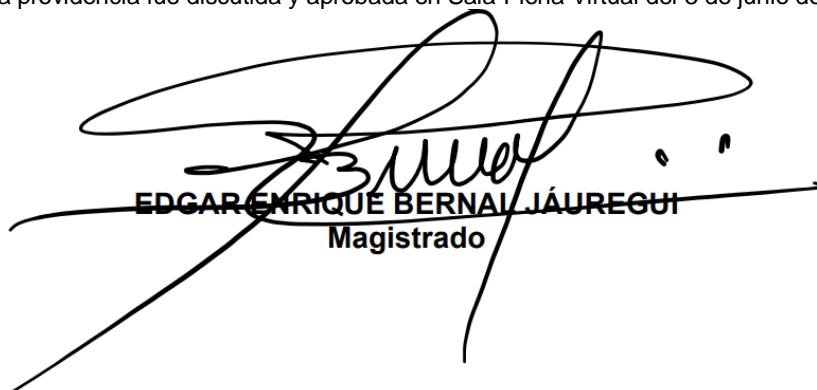


**TERCERO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión a la Alcaldía del **MUNICIPIO DE LA ESPERANZA** y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 3 de junio de 2020)



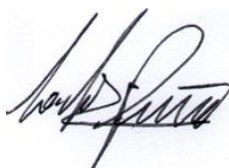
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado