



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO**

**Magistrado Ponente: LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA<sup>1</sup>**

**Referencia:** Auto deja sin efecto providencia de admisión  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Acto administrativo:** Decreto 119 del 21 de marzo de 2020  
**Entidad territorial:** Municipio de Calarcá  
**Radicado:** 63001-2333-000-2020-00085-00

*Armenia, cinco (5) de junio de dos mil Veinte (2020)*

*Sometido el asunto de la referencia a decisión de Sala Plena del Tribunal, se determinó por mayoría que el asunto no era susceptible de ser conocido a través el mecanismo del control inmediato de legalidad. Por lo que fue necesario determinar el cambio de ponente.*

*En consecuencia, por Sala Unitaria, cumplidas todas las etapas previstas en el proceso, agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, sin que hayan pruebas por practicar y, sin que se observen causales de nulidad, procede el Tribunal a resolver lo pertinente dentro del presente control inmediato de legalidad, respecto del Decreto 119 del **21 de marzo de 2020** "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA COMO JUSTIFICACION DE LA MODALIDAD DE SELECCIÓN DE CONTRATACIÓN DIRECTA EN EL MUNICIPIO DE CALARCÁ, QUINDIO PARA LA ATENCIÓN DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS (COVID-19)", expedido por el señor Alcalde del Municipio de Calarcá Quindío, previas los siguientes,*

### **1. ANTECEDENTES**

#### **1.1. Decreto objeto de control de legalidad**

*Recibido al correo electrónico de esta Corporación el Decreto anunciado, ello con miras a dar trámite al Control Inmediato de Legalidad de que trata el Artículo 136° de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, se tiene que el mismo fue asignado por reparto el 27 de Marzo de 2020 según Acta Individual de la Oficina Judicial de Armenia, Acto Administrativo remitido*

---

<sup>1</sup> Se presenta cambio de ponente por ponencia derrotada en Sala Plena del 4 de junio de 2020.

*por el Municipio de Calarcá mediante Oficio OJ2020-307 por el Jefe Oficina Asesora Jurídica de dicho ente territorial*

*El Decreto Municipal de Calarcá 119 de 2020, objeto de control, textualmente dispuso:*

**ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR LA URGENCIA MANIFIESTA COMO JUSTIFICACIÓN DE LA MODALIDAD DE SELECCIÓN DE CONTRATACIÓN DIRECTA**, en el Municipio de Calarcá, Quindío, con el propósito de adoptar las acciones necesarias para prevenir, identificar en forma temprana, diagnosticar, y atender la pandemia mundial por el virus COVID-19, desplegando los mecanismos que se consideren necesarios para evitar la propagación en la jurisdicción del Ente territorial.

**ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR** la contratación directa mediante la causal de **URGENCIA MANIFIESTA** de los bienes, suministros, obras y servicios necesarios para ejecutar las acciones que permitan prevenir, identificar en forma temprana, diagnosticar, y atender la pandemia mundial por el virus COVID-19, desplegando los mecanismos que se consideren necesarios para evitar la propagación en la jurisdicción territorial.

**ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR** a la Secretaría de Hacienda Municipal de Calarcá, Quindío, realizar los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar los hechos que dieron origen a la declaratoria de urgencia manifiesta.

**ARTÍCULO CUARTO: ORDENAR** a la Secretaría Administrativa y la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Calarcá, Quindío, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, que inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declara, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, sean enviados en medio físico o medios electrónicos en los términos de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) a la Contraloría General del Quindío.

**ARTÍCULO QUINTO:** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, de conformidad con las previsiones del artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (*Archivo 2 - expediente digital*).

## **1.2. Actuación procesal surtida**

*Mediante Auto del 31 de Marzo de 2020, este Tribunal dispuso la admisión de la actuación de Control Inmediato de Legalidad del decreto en comento, ordenando se imprimiera el trámite consagrado para el*

*efecto en el Artículo 185° de la Ley 1437 de 2011, e invitándose a organizaciones y entes avalados para que conceptuaran sobre la temática abordada en el acto objeto de control, agotándose la etapa probatoria ordenándose la incorporación de unas pruebas documentales referentes a decretos dictados por el Gobierno Nacional, y dándose traslado al Ministerio Público.*

## **2. INTERVENCIONES**

*Ante la invitación a conceptuar dispuesta en el auto mediante el cual se avocó y dio trámite al medio de control de la referencia, fueron allegadas las siguientes intervenciones:*

### **2.1. MUNICIPIO DE CALARCÁ**

*Mediante Oficio OJ 2020-344 del 20 de Abril de 2020, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Calarcá efectuó pronunciamiento sobre el control de legalidad a impartir al Decreto anunciado, indicando que en ejercicio de la competencia prevista en el numeral 14 del Artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, se estudia la legalidad del Decreto, el cual fue proferido con ocasión de la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica prevista en el Artículo 215 de la Constitución, mencionando que la conexidad entre la norma objeto de control de legalidad y el alcance de la actual contingencia sanitaria es de causa-efecto, puesto que es precisamente la crisis de salud la que generó la urgencia manifiesta (Archivo 6, carpeta 9 - ed).*

*Menciona que la necesidad de encontrar mecanismos contractuales expeditos para preparar el Municipio de Calarcá en todos los aspectos de salud, sociales y administrativas tendientes a la contención de la pandemia, fueron determinantes para la expedición del decreto. El fundamento legal para acudir a esta vía contractual se encuentra en el Artículo 42° de la Ley 80 de 1993, así como apartes emanados de Jurisprudencia de la Corte Constitucional, para manifestar que por ende la urgencia manifiesta como causal de contratación directa en Estados de Excepción es completamente posible según las disposiciones jurídicas citadas, caso para el cual la finalidad de la urgencia está encaminada a la prevención, atención y mitigación de la pandemia del COVID-19 en el Municipio de Calarcá, ente territorial que ya cuenta con algunos casos de esta lamentable enfermedad.*

*En consecuencia, puede apreciarse que el acto administrativo se encuentra habilitado legalmente y por una contingencia de salud pública, que implica todos los esfuerzos institucionales, pudiendo así mismo observarse que la motivación del Acto Administrativo siguió los lineamientos del Gobierno Nacional y las recomendaciones de los entes de control para la declaratoria, así como diferentes precedentes Jurisprudenciales relacionados, por lo que se puede aducir que el acto cuenta con todas las condiciones de validez y de ejecutoria para ser aplicable.*

*El decreto fue expedido por funcionario competente, en forma motivada y habilitado legalmente por un estado de excepción. De igual manera, el contenido del mismo está encaminado a la contención, mitigación, prevención y atención de una enfermedad viral que ha afectado el mundo y a la cual el Municipio de Calarcá no es ajeno, luego, también el alcance regulatorio del Acto cumple con los presupuestos y finalidades legales para continuar. Los mecanismos contractuales ordinarios no serían idóneos ni suficientes para las múltiples necesidades en salud y sociales que se han originado en las medidas adoptadas para la contención del virus, razones por las que solicita se declare la legalidad del acto.*

## **2.2. UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**

*La Unidad, después de un importante análisis normativo y jurisprudencial, concluyó:*

Entendiendo la naturaleza jurídica de ambas instituciones, se resalta que en los casos en donde se haya declarado la calamidad pública, no es estrictamente necesario decretar la urgencia manifiesta y viceversa; sin perjuicio, que, en algún caso particular y concreto, concurren elementos comunes que permitan a la administración, proferir ambas.

Ahora bien, frente a los regímenes de contratación de cada una de ellas, podemos afirmar que son distintos, por cuanto en el caso de la urgencia manifiesta la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007, la contemplan como una causal de contratación directa; mientras que, en la declaratoria de calamidad pública, su contratación hace parte de un régimen especial que está sometido a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares.

Adicionalmente, el procedimiento que debe adelantarse, así como los alcances de la urgencia manifiesta, como de la calamidad pública, son diferentes. La primera es declarada por el Representante Legal de la entidad, y tiene alcances netamente contractuales; por su parte la

declaratoria de calamidad pública, la realiza la autoridad territorial previo concepto favorable del Consejo territorial de Gestión del Riesgo de Desastres, y su alcance se extiende a las normas especiales dispuestas en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, las cuales no se limitan a la contratación, sino a un régimen normativo diverso.

Aclarado lo anterior, se concluye que declarada la urgencia manifiesta por parte del representante legal de la entidad estatal y/o decretada la calamidad pública por parte de una entidad territorial, los contratos celebrados en virtud de ellas, se deberán someter al control fiscal previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 (*Archivo 9, carpeta 9*).

### **3. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO**

*El señor agente del Ministerio Público sostuvo, después de un importante análisis fáctico, normativo y jurisprudencial, que el decreto materia de estudio se encuentra acorde con el estado de excepción, pero invitó al Tribunal: "a que module el fallo en el sentido de advertirle a la entidad pública que debe respetar en cada contrato que surja, el nexo de causalidad con el estado de excepción, el principio de selección objetiva y demás principios de la contratación estatal" (*Archivo 1 carpeta 9 -ed*).*

*Agregó que: "el Municipio de Calarcá deberá utilizar la causal de contratación directa denominada urgencia manifiesta, única y exclusivamente para conjurar la pandemia, aunado a que los contratos que se celebren como consecuencia de la misma, deberán ser pactados con el mejor postor, respetando el principio de selección objetiva como manifestación del derecho fundamental a la igualdad y demás principios de la contratación estatal, so pena de nulidad absoluta de tales contratos. Esta directriz la debe tener muy clara la Contraloría General de la República al revisar la legalidad de los actos administrativos que justifiquen los negocios respectivos." (*Archivo ídem*).*

### **4. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

#### **4.1. De la competencia**

*De conformidad con lo dispuesto en los artículos 136<sup>2</sup>, 151 numeral 14<sup>3</sup> y 185<sup>4</sup> de la Ley 1437 de 2011, corresponde al Tribunal decidir, en única instancia, sobre el control de legalidad de normas proferidas en desarrollo de decretos en estado de excepción.*

#### **4.2. Problema jurídico**

*Corresponde al Tribunal determinar en primer lugar: ¿El Decreto 119 del 21 de marzo de 2020 proferido por el Municipio de Calarcá, en efecto es susceptible de un control automático de legalidad?*

---

<sup>2</sup> **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.

<sup>3</sup> **ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...).

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

<sup>4</sup> **ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.
2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.
4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.
6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

*La tesis que sostendrá esta Corporación es que atendiendo que, no se cumplen la totalidad de los presupuestos del artículo 136 del CPACA, debe declararse que no era viable avocar su conocimiento a través del medio de control automático de legalidad.*

*Los requisitos que permiten arribar a esta conclusión se pueden abordar bajo tres temas centrales: i) Fundamento normativo y jurisprudencial del control inmediato de legalidad; ii) Elementos esenciales del Control inmediato de legalidad y iii) El caso concreto.*

#### ***4.3. Fundamento normativo y jurisprudencial del control inmediato de legalidad***

*El control inmediato de legalidad, inicialmente fue establecido en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994<sup>4</sup>, posteriormente, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 lo incorporó a la nueva codificación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como un mecanismo de control asignado al conocimiento de la misma.*

*De la lectura de las normas precitadas se vislumbra que dicho medio de control se encuentra encaminado al estudio por parte de esta Jurisdicción, de aquellos actos de carácter general que sean dictados como desarrollo de decretos legislativos durante Estados de Excepción. El propósito es analizar que dichos actos se ajusten a la Constitución y, básicamente, que se encuentren conforme aquellas normas superiores que le sirvieron de fundamento para su expedición, como son el decreto de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de las facultades extraordinarias previstas en el ordenamiento constitucional para legislar por vía excepcional.*

*El Consejo de Estado<sup>5</sup> ha precisado el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, así:*

*"La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del*

ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percatara de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percatara de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

Por ello 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.

En síntesis, 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 empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma." (Negrilla fuera del texto).

*Recapitulando, el Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, pero explicando que, si bien se trata de un control automático, completo, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico, es decir, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida al control.*

#### **4.4. Elementos esenciales del control inmediato de legalidad**



*En sentencia del 31 de mayo de 2010<sup>6</sup>, el órgano de cierre de esta jurisdicción reiteró los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y sus rasgos característicos:*

"A partir de la misma, reiteradamente la Sala ha precisado que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por tres requisitos o presupuestos, a saber:

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

- **Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que ésta 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).**

Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de ésta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo." *(Negrillas de la Sala).*

*Siguiendo con esa línea el alto Tribunal ha decantado esos elementos característicos de dicho control así:*

"La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, **su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos"**.

Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009, la Sala indicó lo siguiente:

(...)

En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

"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”.

Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico” y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye “... **la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”;**

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “**posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan**”; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo<sup>12</sup>.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” –artículo 20 de la Ley 137 de 1994–; en relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente la Sala señaló que “el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137:

“inmediato”, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente.

Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal”.

(v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”;

(vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que define el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o “inmediato” en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para “con el resto del ordenamiento jurídico”, razones tanto de índole pragmático –la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión. (...)

(vii) Como corolario de lo anterior, la última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos, de conformidad con lo establecido en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código Contencioso Administrativo (...); en cuanto se refiere a la acción pública de nulidad, cabe señalar que la misma puede ejercerse, entonces, en contra de los actos administrativos que se adopten en desarrollo de aquellos decretos legislativos que, a su turno, se dicten al amparo de un estado de excepción, por lo menos atendidas las siguientes razones:

- En primer término, dado que, según se explicó, el Juez de lo Contencioso Administrativo tiene atribuida la potestad de señalar cuáles son los efectos de sus sentencias y, consecuencialmente, cuando hubiere lugar a ello, de establecer que las mismas hacen tránsito a cosa juzgada relativa;

- En segundo lugar, comoquiera que, desde una perspectiva estrictamente exegética, las disposiciones legales mencionadas que contienen los artículos 84,

128-1 y 132-1 C.C.A., no efectúan distinción alguna acerca del tipo de actos administrativos en contra de los cuales procede instaurar la acción pública de nulidad, carecería de fundamento normativo que el intérprete introdujese una diferenciación de tal naturaleza, para excluir a los actos administrativos que se dicten en desarrollo de los decretos legislativos que, a su vez, se expiden dentro de un estado de excepción.

- Tampoco se incluye previsión alguna en el anotado sentido, en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, en el cual simplemente se señala que las medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, esto es, los actos administrativos correspondientes, serán sometidos a control inmediato de legalidad, sin que se excluya la posibilidad de que dichos actos puedan también ser enjuiciados a través del contencioso ordinario de anulación, el cual, por consiguiente, no resulta incompatible con el mecanismo de fiscalización excepcional previsto en el referido precepto legal.

- No puede perderse de vista que el aludido contencioso popular de anulación constituye materialización tanto de claros y expesos postulados constitucionales, como incluso de derechos fundamentales de los cuales son titulares todos los ciudadanos, pues el mecanismo procesal en cuestión constituye uno de los principales vehículos a través de los cuales se concretan los imperativos contenidos en los artículos 89 y 229 constitucionales, preceptos que defieren al legislador el señalamiento de los cauces procesales necesarios para que los ciudadanos puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, por la protección de sus derechos y consagran, en consonancia con lo anterior, el derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia, respectivamente."<sup>7</sup> (Negrillas del Tribunal).

*De manera más reciente, y a propósito de la pandemia que nos atañe, el Consejo de Estado<sup>8</sup>, respecto a los presupuestos para avocar el conocimiento del control de legalidad materia de análisis, ha señalado :*

#### **2.5.- REQUISITOS DE PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

En lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994,<sup>59</sup> y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011,<sup>60</sup> para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción.

#### **4.5 El caso concreto**

*Siguiendo los parámetros normativos y jurisprudenciales expuestos el Tribunal encuentra:*

- *El Municipio de Calarcá, profirió el Decreto 119 del 21 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA COMO JUSTIFICACION DE LA MODALIDAD DE SELECCIÓN DE CONTRATACIÓN DIRECTA EN EL MUNICIPIO DE CALARCÁ, QUINDIO PARA LA ATENCIÓN DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS (COVID-19)".*
  
- *De acuerdo a lo ya expuesto, deben desentrañarse, entonces, tres elementos iniciales, antes de conocer el fondo del asunto: i) que se trate de un acto de carácter general; ii) que se haya dictado en ejercicio de una actividad administrativa; y iii) que el acto **desarrolle** al menos un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción.*
  
- *Procede, el Tribunal a revisar estos tres elementos, así:*
  - i) El Decreto 119 de 2020 proferido por el Municipio de Calarcá, en efecto, es un acto de carácter general, pues no se dirige a una persona determinada o personas determinables, sino que establece, básicamente: una orden abstracta de urgencia manifiesta para facilitar la contratación territorial, en procura de atender las contingencias del Covid 19.*
  
  - ii) Se dictó en ejercicio de la acción administrativa normal que le corresponde a un alcalde de un ente territorial, de preservar la salubridad pública, a través de un mecanismo que legalmente resulta expedito para atender la contratación de servicios y productos.*

*Al alcalde le corresponde dirigir y coordinar la acción administrativa del municipio y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes<sup>5</sup>, así como en la*

---

<sup>5</sup> **ARTICULO 315.** Son atribuciones del alcalde:

(...)

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

(...)

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.(...).

*competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos estatales<sup>6</sup>.*

*Adicionalmente, según el Consejo de Estado, la actividad contractual regulada en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, constituye función administrativa<sup>7</sup>, actividad que, en el presente asunto, se concreta en la declaratoria de la urgencia manifiesta, como uno de los presupuestos para la procedencia del mecanismo de selección de la contratación directa.*

*iii) Respecto al tercer elemento, esto es, el desarrollo de al menos un decreto legislativo expedido en el estado de excepción, el acto administrativo enviado para control requiere el siguiente análisis:*

*Como es de público conocimiento y, por ende, se convierte en un hecho notorio para las presentes diligencias, la organización mundial de la salud ha declarado el brote coronavirus – COVID-19 – como una pandemia, lo cual ha conllevado que las autoridades del orden nacional y territorial, hayan decretado medidas al respecto, entre las cuales se encuentra la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, la cual se dio a través del Decreto 417 del 17 de marzo*

---

<sup>6</sup> **ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O CONCURSOS Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2o.:

1o. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> 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. (...)

3o. Tienen 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 capital 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.

<sup>7</sup> Sección Tercera. Sentencia de 29 de agosto de 2007, Expediente 85001-23-31-000-1996-00309-01 (15324). MP. Mauricio Fajardo Gómez. En esta providencia se indicó *“Independientemente del procedimiento de selección del contratista que la ley ha establecido, según cada caso, existen muchos y variados principios de linaje constitucional y legal que informan la actividad contractual como función administrativa que es, los cuales, además, cumplen la función de incorporar en el ordenamiento positivo los valores éticos que deben orientar cada una de las actuaciones que adelantan las entidades del Estado”.*

**de 2020** “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, *en el que se estableció:*

**“Artículo 1.** Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

**Artículo 2.** El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

**Artículo 3.** 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”

*En dicho Decreto, respecto de las medidas, se consideró:*

“Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el 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 nuevo coronavirus COVID-19” *(Negrillas de la Sala).*

*En ese orden de ideas, esta Corporación encuentra que el Decreto 119 del 21 de marzo de 2020 se fundamentó en efecto en el Decreto 417 del 17 de marzo 2020, no sólo porque lo menciona dentro de sus considerandos, sino también porque el concepto jurídico de la “urgencia manifiesta” tuvo en este caso como causa directa el estado de excepción del artículo 215 de la Constitución Política.*

*Pero no se fundamentó en el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia*

*de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19".*

*El Decreto 440 de 20 de marzo fue el decreto legislativo por el cual se adoptaron medidas excepcionales en materia de contratación estatal entre ellas el artículo 7<sup>8</sup>. Este decreto al ser el marco para declarar la urgencia manifiesta durante el estado de excepción y al no desarrollarlo, hace que el mismo no sea de competencia del Tribunal bajo este medio de control. La facultad de la cual hace uso el alcalde es aquella prevista en la Ley 80 art. 42, como causal para declarar la urgencia manifiesta.*

*En el acto administrativo materia de control se menciona como fundamento para la declaratoria de urgencia manifiesta: los artículos 2, 49, 314 y numerales 2 y 9 del artículo 315 de la **Constitución**; el numeral 3, literal b) del artículo 11, y artículos 41, 42 y 43 de la **Ley 80 de 1993**; el literal a), numeral 4 del artículo 2 de la **Ley 1150 de 2007**; el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del **Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015**, y el literal b), numerales 1 y 4, y literal d) numerales 1 y 5 del artículo 29 de la **Ley 1551 de 2012**; es decir, las normas generales de contratación y no las especiales dictada en la emergencia.*

*Adicionalmente en el proyecto se menciona el Decreto nacional 420 como dictado en la emergencia económica, cuando el mismo es un decreto ordinario de orden público.*

*Igualmente, en este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en materia de contratación (urgencia manifiesta) en auto que guarda analogía fáctica cerrada con el presente proceso:*

*"En el caso concreto, el Despacho advierte que le asiste razón al Procurador Cuarto Delegado ante esta Corporación. En efecto, el acto administrativo cumple con las dos primeras condiciones*

---

<sup>8</sup> Artículo 7. Contratación de urgencia. 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 salud . Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.



formales para ser objeto del control inmediato de legalidad, toda vez que (i) es de contenido general y (ii) fue expedido por una autoridad del orden nacional; no obstante, no ocurre así con el tercer requisito establecido en el artículo 136 del CPACA, puesto que la Resolución n.º 0000608 no desarrolla los decretos legislativos expedidos en el marco del respectivo estado de excepción.

Entonces, si bien la Resolución n.º 0000608 del 17 de marzo de 2020 se profirió en el marco de la emergencia sanitaria y la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, lo cierto es que no desarrolló el Decreto legislativo 417 de 2020, sino que, por el contrario, su expedición se fundamentó en los artículos 24, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993; literal a) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 y 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015, relativos a la competencia que tienen las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de declarar la urgencia manifiesta<sup>9</sup>.<sup>10</sup>

- *Tan pronto se produjo la declaración de estado de emergencia a nivel nacional, este Tribunal estuvo presto para asumir el control de legalidad de los actos administrativos emanados en el Distrito, enviados por las diferentes autoridades locales y departamentales.*

*En principio se asumió su conocimiento bajo el contexto de identificar, prima facie, la mención al menos del estado de emergencia. Posición esta que incluso parecía adoptar el Consejo de Estado:*

De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA<sup>23</sup> tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y **ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible**

---

<sup>9</sup> El artículo 42 de la Ley 80 de 1992 preceptúa: "*Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección públicos. // La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado*".

<sup>10</sup> C.E. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. C.P. MARÍA ADRIANA MARÍN. Auto 20 de abril de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-00960-00. Autoridad: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.<sup>10</sup>

*Sin embargo, decantado el criterio, se observó que no todos los actos proferidos dentro del período de pandemia o, si se quiere, dentro del término de vigencia del estado de excepción, podrían ser sometidos al control automático de legalidad y que era necesario hacer un análisis más riguroso al momento de su admisión.*

- *En este caso, se dio entrada al control en su momento (31 de marzo – archivo 5-ed); sin embargo, después de recepcionados los antecedentes administrativos, el Tribunal encuentra que no es posible ejercer el control respectivo por este medio, por no derivarse el acto materia de control directamente del decreto legislativo de emergencia, lo que obliga a dejar sin efectos el auto que asumió el conocimiento del asunto.*

*Así las cosas, el decreto objeto de control no satisface el presupuesto de procedencia del control directo de legalidad, consistente en que las medidas o decisiones contenidas en el mismo sean adoptadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos con ocasión de los estados de excepción, lo que impide a este Tribunal ejercer el control de legalidad ordenado en la ley.*

*No obstante que se cumplen dos requisitos de procedencia, ya que se trata de un acto general, expedido por el alcalde y en ejercicio de la función administrativa, se advierte que el mismo fue proferido en virtud de las atribuciones constitucionales y legales normales, en cuanto ejerció una facultad legal respecto de su función como autoridad máxima de la administración local, en materia contractual, mas no en desarrollo estricto del estado*

*de emergencia económica, social y ecológica declarado por el señor Presidente de la República en todo el territorio nacional, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pues no obstante lo enuncia, no tiene como fin el desarrollo del mismo.*

*En síntesis, no era posible avocar su conocimiento bajo el control inmediato de legalidad dispuesto por los artículos 136 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994, lo que obliga, como se anunciaba, a dejar sin efectos el auto por el cual se dispuso avocar; sin perjuicio de anotar que el acto es susceptible de demandarse por la vía contenciosa administrativa a través del medio de control de nulidad, ante el juez competente.*

*Lo anterior sin perjuicio de hacer eco de lo anunciado por el Ministerio Público, en el sentido que el Municipio de Calarcá tiene la obligación, de todas maneras, de utilizar la causal de contratación directa denominada urgencia manifiesta, única y exclusivamente para conjurar la pandemia; los contratos que se celebren como consecuencia de la misma, deben ser pactados con el mejor postor; respetar el principio de selección objetiva y demás principios de la contratación estatal, so pena de incurrir en la nulidad absoluta de tales contratos.*

*En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Quindío,*

## **R E S U E L V E**

**PRIMERO:** *Dejar sin efectos el auto del 31 de marzo de 2020, por el cual se avocó el conocimiento del Decreto 119 del 21 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA COMO JUSTIFICACION DE LA MODALIDAD DE SELECCIÓN DE CONTRATACIÓN DIRECTA EN EL MUNICIPIO DE CALARCÁ, QUINDÍO PARA LA ATENCIÓN DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS (COVID-19)", proferido por el MUNICIPIO DE CALARCÁ, y en su lugar declarar que no está sometido a control de legalidad automático.*

**SEGUNDO:** *A través de la Secretaría de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web del Tribunal, así como estados electrónicos, conforme al artículo 186 del CPACA, es decir, en uso de los medios electrónicos y acorde a lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 emitido por el Consejo Superior de la Judicatura, atendiendo la situación generada por el COVID-19.*

**TERCERO:** En firme esta decisión, archívese el expediente, previa anotación en el sistema Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA**  
*Magistrado*

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

La providencia precedente se notifica mediante fijación  
en **ESTADOS ELECTRÓNICOS** HOY 8-junio-2020, A LAS 7:00  
a.m.

**SECRETARÍA**