

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA
SALA SEXTA DE DECISIÓN
M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

Neiva, dos (2) de junio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ENTIDAD REMITENTE	MUNICIPIO DE GARZÓN
ACTO	DECRETO No. 076 DEL 25 DEL 2020
DECISIÓN	NO AVOCA
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020-00480-00

ASUNTO

Se procede a resolver si se avoca el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 0076 del 25 de marzo de 2020, expedido por el municipio de Garzón - Huila.

ANTECEDENTES

1. El Municipio de Garzón - Huila, en uso de las atribuciones constitucionales y legales profirió el Decreto No. 0076 del 25 de marzo de 2020 *“Por el cual se descara urgencia manifiesta en el municipio de Garzón Huila y se dictan otras disposiciones”*
2. El día 26 de mayo de 2020, el alcalde de Garzón - Huila remitió a esta corporación, a través de la Oficina Judicial de Neiva, al correo electrónico *ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co*, copia del aludido Decreto 076 de 2020, para efectos del **control inmediato de legalidad**, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.
3. Tal acto fue remitido a esta Corporación excediendo las 48 horas¹ y según acta de reparto del 26 de mayo de 2020, se asignó al suscrito

¹ Término consagrado en el artículo 136 del CPACA.

Magistrado la sustanciación del asunto, siendo remitido a través de correo electrónico al Despacho el 27 de mayo de 2020.

CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico.

¿Debe decidirse si se avoca conocimiento y si se ejerce en forma inmediata el control de legalidad del Decreto No. 0076 del 25 de marzo de 2020, proferido por el municipio de Garzón - Huila, mediante el cual declara la urgencia manifiesta?

2. El marco normativo y jurisprudencial/control inmediato de legalidad.

El artículo 215 de la Constitución Política de 1991 autoriza al Presidente de la República a declarar el **Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica** cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario*”, con el fin de mitigar el contagio del virus denominado COVID-19.

El artículo 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994 “*por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia*”, establece el llamado *control inmediato de legalidad* que debe ejercerse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre las medidas de carácter general que expidan las autoridades nacionales y regionales en el ejercicio de las funciones administrativas y como desarrollo de estados de excepción, así:

“Artículo 20. Control de legalidad. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso*

administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.”

En sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional precisó:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los Decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los Decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la Ley.”

Así las cosas, el control inmediato de legalidad se interpreta como una especie de “revisión automática” que se cumple por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo sobre los actos de carácter general que se expidan luego de declararse alguno de los estados de excepción y con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, a fin de examinar la legalidad de tales actos administrativos frente a dicha declaratoria y el marco normativo general ya existente.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 estableció el control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

“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.” – Resaltado por la Sala -

Asimismo, en el artículo 151-14, *ibidem*, dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia 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” (Se subraya).

Al respecto y en cuanto a los presupuestos mínimos para ejercer el control inmediato de legalidad sobre esta clase de actos administrativos, el Consejo de Estado señala:

“...es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un Decreto legislativo.”

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la Ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción²” (Resaltado de la Sala).

Igualmente, en reciente decisión explicó:

“De la normativa transcrita [artículo 20 de la Ley 137 de 1994] supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes 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 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).”³

En conclusión, el control inmediato de legalidad procede contra los actos administrativos de carácter general e impersonal que expidan las autoridades nacionales y territoriales en desarrollo de los Decretos Legislativos que declaran los estados de excepción y de ellos conocerán los Tribunales Administrativos o el Consejo de Estado, dependiendo del lugar donde se expidan.

3. Caso concreto

El Municipio de Garzón – Huila expidió el Decreto No. 076 del 25 de marzo de 2020 “*Por el cual se descara urgencia manifiesta en el municipio de Garzón Huila y se dictan otras disposiciones*”, invocando para el efecto las facultades establecidas en la Constitución y la Ley, especialmente las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 9 de 1979, artículo 44 de la Ley 715 de 2001, la Ley 1523 de 2012,

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del 5 de marzo de 2012. Radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

³ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 26 de septiembre de 2019. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Rad.: 11001-03-24-000-2010-00279-00

Ley Estatutaria 1751 de 2015, Ley 1801 de 2016, el Decreto 780 de 2016, las Resoluciones 380 y 385 de 2020 del Ministerio de Salud concordante con el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, y con el cual dispuso declarar la urgencia manifiesta en el municipio de Garzón – Huila, con el propósito de adoptar las acciones contractuales administrativas y financieras necesaria para prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés Publio, controlar, vigilar, mitigar, contener la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del coronavirus COVID-19, ordena celebrar contratos y actos administrativos que tengan dicha finalidad y dictamina a la Secretaría de Hacienda Municipal que realice los movimientos presupuestales que resulten necesarios

Entonces, como bien se aprecia, el referido acto administrativo fue proferido como medida de prevención contra el virus denominado coronavirus COVID-19 y si bien fue proferido cuando ya se encontraba vigente e Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 *“Por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”*, el referido acto no desarrolla ni ejecuta alguna medida en función de tal acto general.

La denominada *declaratoria de urgencia manifiesta*, se encuentra reglamentada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, así:

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

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

Parágrafo. 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.”

La Corte Constitucional en sentencia C-772 de 1998, al examinar la constitucionalidad de esta norma señaló:

“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)

d. Que dada la mayor autonomía con que se dota a las autoridades administrativas, para afrontar situaciones de urgencia y excepción, la vigilancia sobre las actuaciones que se deriven de su declaratoria, deberá ejercerla el organismo de control de manera especial e inmediata, según lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Tales disposiciones se confrontarán a continuación con el ordenamiento superior y con las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto, contenido actualmente en el Decreto 111 de 1996, para establecer si efectivamente vulneran o contrarían la normativa constitucional y/o la normativa orgánica vigente en materia presupuestal.”

Igualmente, sobre esta clase de actuaciones el Consejo de Estado ha advertido que:

“...la autoridad competente para proferir la declaratoria de urgencia manifiesta debe ser la misma que comprometerá contractualmente a la administración con el propósito de superar el estado anómalo de cosas”

En ese sentido, se precisa que si bien cualquier entidad pública con competencia para celebrar un contrato estatal (las descritas en L. 80/93, art. 2º, num. 1º)⁴ tiene la potestad de acudir a la urgencia manifiesta cuando la

⁴ 1. Se denominan entidades estatales: // a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y **los municipios**; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles. // b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la

situación así lo demande, el acto administrativo en comento sólo tendrá aplicación dentro del marco de las competencias contractuales de la entidad, y requerirá ser proferido por el servidor que esté legalmente habilitado para adelantar y dirigir la selección del contratista y celebrar válidamente el contrato estatal, o el funcionario de nivel ejecutivo o directivo⁵ que por acto de delegación cuente con esas facultades expresas.

En ese entendido, dispone el artículo 11 de la Ley 80 de 1993:

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

1. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso.

(...) 3. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Entidad respectiva

*(...) b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, **los alcaldes municipales** y de los distritos capitales y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades (se resalta).”⁶*

Entonces, la urgencia manifiesta, en tiempos de normalidad jurídica, no es tan solo un mecanismo que se habilita para descartar el procedimiento de la licitación pública, sino cualquiera otro de los procedimientos previstos por la Ley 80 de 1993, por la Ley 1150 de 2007 y demás normas concordantes.

De lo anterior se desprende que la urgencia manifiesta declarada por el alcalde de Garzón – Huila mediante el Decreto No. 0076 del 25 de marzo de 2020, si bien tuvo la finalidad de atender la emergencia sanitaria y pública generada por el Covid-19 y que por ello el Gobierno Nacional decidió declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, también es claro que tal decisión se fundamentó en lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, es decir, que no fue precisamente desarrollo del aludido Decreto

Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la Ley otorgue capacidad para celebrar contratos” (se resalta).

⁵ Ley 80 de 1993. ART. 12. (redacción original) “**De la delegación para contratar.** Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones o concursos en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes”.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 20 de marzo de 2018. C.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 08001-23-31-000-2007-00850-01. Demandante: Raymundo Rafael Barrios Barceló.

legislativo o de otro de similar naturaleza jurídica y por ende, que sobre el mismo no es procedente ejercer control inmediato de legalidad.

Se concluye, que la figura de urgencia manifiesta es una facultad expresamente prevista en la Ley 80 de 1993 y es considerada como expresión del ejercicio ordinario de las funciones administrativas del Alcalde municipal y que le permite adoptar mecanismos de contratación expeditos y con la mayor celeridad posibles, para atender 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 públicos; y por ello, no resultaría jurídico escrutar lo decidido por el señor alcalde en cuanto a los trámites y acciones que debe adelantar precisamente para atender esa urgencia manifiesta, tendientes a realizar estas contrataciones excepcionales,

En resumen, el acto administrativo remitido por el alcalde del municipio de Garzón - Huila, no reúne los requisitos mínimos y necesarios para ejercer *control inmediato de legalidad*, en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA y, en consecuencia, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR ni tramitar el medio de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 0076 del 25 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Garzón - Huila.

SEGUNDO: Notifíquese personalmente por correo electrónico esta decisión a la autoridad municipal remitente y al Ministerio Público.

TERCERO: Una vez en firme esta providencia archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE



JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
Magistrado