

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

SALA PLENA

M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

Neiva, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ENTIDAD REMITENTE	MUNICIPIO DE EL AGRADO
ACTO	DECRETO No. 026 DE 2020
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020-00062-00
DECISIÓN	SENTENCIA UNICA INSTANCIA No.
APROBADO EN SALA PLENA DE LA FECHA	ACTA No. 15

ASUNTO

Procede la Sala Plena de la Corporación a ejercer el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 026 del 19 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de El Agrado – Huila, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994¹.

ANTECEDENTES

1. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

El alcalde del Municipio de El Agrado – Huila, expidió el Decreto No. 026 del 19 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se decreta la calamidad pública y se declara la urgencia manifiesta en el municipio de El Agrado, Departamento del Huila, con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID – 19) y se dictan otras disposiciones”* cuyo texto completo es el siguiente:

¹ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

DECRETO No. 026 DE 2020
(19 de marzo)

"POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA CALAMIDAD PÚBLICA Y SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE EL AGRADO, DEPARTAMENTO DEL HUILA, CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE EL AGRADO HUILA

En uso de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, específicamente en lo contenido en los artículos 2, 209, 215, numeral 1 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2011, Ley 715 de 2001, y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, y

CONSIDERANDO

Que conforme el artículo 2 de la Constitución Política de 1991, "(...) Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (...).

Que el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, señala que la Función Administrativa está al servicio del interés general. De igual manera el artículo 90 ibidem desarrolla previsiones como la responsabilidad patrimonial eventual del estado frente a daños imputables por acción u omisión de las autoridades públicas, por lo que se deben prever las contingencias que se puedan presentar a fin de conjurar problemas de salud pública, salubridad pública, seguridad pública, educación pública.

Que el Estatuto General de Contratación Pública se encuentra compuesto por reglas cuyo objetivo principal son el alcance de la contratación de los bienes, obras y servicios que se requieran para el cumplimiento de los fines del estado.

Que la ley contempla instrumentos de respuesta rápida para hacer frente a la ocurrencia de eventos que no dan lugar a la espera de determinados trámites administrativos, como el agotamiento de aspectos formales como la etapa pre contractual y contractual hasta la

extensión previa del documento o texto para la ejecución de actividades que requieren urgencia; por lo cual se permite acciones rápidas e inmediatas tendientes a conjurar graves afectaciones que pueden generarse de la situación actual afrontada por el Departamento del Huila, con ocasión a la alarmante curva de crecimiento de los casos de infectados por el CORONAVIRUS COVID - 19.

Que el art. 58 de la ley 1523 de 2012 define la calamidad pública como el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción

"ARTICULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICIA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores (...)

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado. 12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja".

De igual forma, a nivel nacional y departamental se dictaron algunas directivas y/o disposiciones, en aras de fortalecer las estrategias de prevención de contagio del virus del COVID 19, las cuales están orientadas a su adopción a nivel departamental y municipal, entre las cuales tenemos la directiva presidencial 002 de 2.020, Decreto 417 del 17 de marzo de 2.020 mediante la cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, Resolución 380 del 10 de marzo de 2.020 mediante la cual se adoptan medidas sanitarias a causa del Coronavirus, Resolución 385 del 12 de marzo de 2.020 mediante la cual se declara la Emergencia Sanitaria por causa del

COPIA CONTINUADA

Coronavirus o COVID – 19, Circular Externa 011 del 10 de marzo de 2.020 mediante la cual se realizan recomendaciones para la contención de la Epidemia del Coronavirus, Decreto 398 del 13 de marzo de 2.020, Circular 005 de 2.020, Decreto 091 de 2.020 mediante la cual la Gobernación del Huila declara la Calamidad Pública, Decreto 093 de 2.020 mediante la cual declara la urgencia manifiesta en el departamento del Huila, entre otros.

Que el 12 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución número 385 del 2020, en la que declara la emergencia sanitaria en el territorio nacional por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacerle frente.

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras;

Que al tenor del Artículo 42 de la ley 80 de 1993 "(...) 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 (...)"

Que de lo anterior se colige que la urgencia manifiesta es del todo un evento que origina la utilización de la modalidad de contratación directa de manera restrictiva, exigiendo su respectiva justificación y declaratoria mediante acto administrativo debidamente motivado, contentivo los argumentos técnicos que la justifiquen, el cual también hará las veces del acto administrativo de justificación de la contratación misma que de este se derive.

Que tales restricciones se deben precisamente a que frente a esta declaratoria la entidad podría celebrar el contrato de manera inmediata e inclusive hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.

Que frente a este respecto, jurisprudencialmente existe claro precedente en la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C, Consejero Ponente Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad. 34425 de 211,

Que el Presidente de la República, mediante DECRETO PRESIDENCIAL 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020; declaró 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 su vigencia, autorizando al gobierno mismo el ejercicio de las facultades del artículo 215 de la Constitución Política, referentes a dicha declaratoria de emergencia y sus operaciones presupuestales derivadas.

Que La Gobernación del Departamento del Huila, mediante Decreto No. 93 de 22 de igual manera declaró la urgencia manifiesta en el Departamento del Huila. Para el efecto, dispuso en su artículo 2 la celebración de "actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos".

Que, teniendo en cuenta que el Municipio de El Agrado Huila, a la fecha no presenta casos positivos por CORONAVIRUS COVID – 19; resulta indispensable e ineludible que la administración municipal ejerza las medidas pertinentes, dentro de las cuales se encuentra la adquisición de bienes y servicios para mitigar el nivel de riesgo de contagio; para lo cual deberá proveerse de los medios necesarios a los que haya lugar, de conformidad con lo previsto por la autoridad departamental, nacional y los protocolos internacionales vigentes para contrarrestar la eficacia del virus en cuanto a su transmisión y curva de crecimiento de contagios.

Que, por lo anterior, el Municipio de El Agrado Huila no puede ser ajeno a la situación crítica y de calamidad del orden mundial, y por ende, decretará la urgencia manifiesta en todo su territorio con el fin de garantizar el aprovisionamiento de bienes y servicios que le permitan ejercer la oposición a esta Pandemia, conforme declaración de la OMS.

En virtud de lo expuesto, el Alcalde Municipal de El Agrado Huila,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARATORIA. Declarar por el término de Seis (06) meses, la situación de Calamidad Pública en todo el territorio del Municipio de El Agrado Huila, de conformidad con la parte considerativa de este decreto y por ende realizar por parte de la Secretaría de Hacienda municipal los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de la calamidad pública decretada por el municipio mediante el presente acto administrativo. El término podrá ser prorrogado o superado acorde a las directrices del orden Departamental y/o Nacional

ARTÍCULO SEGUNDO: DECLÁRESE la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de El Agrado Huila, para garantizar la adquisición inmediata de bienes y servicios a los que haya

COPIA CONTROLADA

lugar tendientes a la reducción del riesgo de contagio y evitar la propagación del CORONAVIRUS COVID – 19, conforme las consideraciones expuestas, y prevenir una afectación de carácter mayor frente a la afectación a la comunidad Agraduna en general, proteger la salud, la salubridad y el interés público.

ARTÍCULO TERCERO: Célebrense a través de la contratación de obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar, con la finalidad exclusiva de conjurar la presentación del virus CORONAVIRUS COVID – 19 en el Municipio de El Agrado, evitar el contagio, mantener la salubridad, dotar hospitalariamente, atender, mejorar y preservar el orden público de la localidad.

ARTÍCULO CUARTO: Realice la Secretaría de Hacienda Municipal de El Agrado Huila, los movimientos presupuestales a los que haya lugar, que resulten necesarios para afrontar la calamidad pública, concordante con lo Decretado por el Departamento del Huila y la Presidencia de la República, conforme lo establece el artículo 42 de la ley 80 de 1993, y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015.

ARTÍCULO QUINTO: De los documentos elevados por la administración, órdenes o de los contratos que sean suscritos por la entidad territorial con ocasión a la presente derogatoria, que constituyan el expediente de URGENCIA MANIFIESTA, deberán ser remitidos a la Contraloría Departamental del Huila, de conformidad con el artículo 43 de la ley 80 de 1993 para lo de su competencia.

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

Dado en el municipio de el Agrado-Huila, a los veinte (20) días del mes de marzo del dos mil veinte (2020).

2. DEL TRÁMITE PROCESAL.

El alcalde del municipio de El Agrado – Huila remitió el 26 de marzo de 2020, por correo electrónico copia del Decreto 026 del de 2020, para efectos del **control inmediato de legalidad**.

Mediante auto del 27 de marzo de 2020 se avocó el conocimiento del asunto y se ordenó la fijación en lista por el término de 10 días para que los ciudadanos impugnaran o defendieran la legalidad del mismo; invitando a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema para que presentaran por escrito su concepto. Además, se solicitó al municipio de El Agrado que remitiera los antecedentes administrativos del acto y se ordenó correr traslado al Ministerio Público.

3. INTERVENCIONES.

Dentro del término antes indicado, el municipio de El Agrado – Huila no se pronunció y no se registró ninguna intervención ciudadana.

4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El señor Procurador 153 Judicial II Administrativo de Neiva manifiesta que el acto enjuiciado si es plausible del medio de control de

legalidad, por cuanto se expidió en desarrollo del Decreto Legislativo que declaró el Estado de excepción, así la competencia sea ordinaria.

Considera que dicho acto debe declararse nulo parcialmente en las siguientes expresiones

- *En artículo primero la expresión “por el término de seis (06) meses” por desconocimiento al artículo 1 del Decreto Legislativo 417 de 2020, artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020 y párrafo del artículo 64 de la Ley 1523 de 2012.*
- *El artículo primero la expresión “por parte de la Secretaría de Hacienda Municipal” por desconocimiento de los artículos 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020 y al artículo 2.8.1.5.6. del Decreto 1068 de 20153.*
- *En el artículo cuarto la expresión “la Secretaría de Hacienda Municipal” por desconocimiento a los artículos 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020 y al artículo 2.8.1.5.6. del Decreto 1068 de 2015.*

Argumenta que las declaratorias de urgencia manifiesta y de calamidad pública pueden ser declaradas por el alcalde municipal, pues es a este funcionario a quien las disposiciones normativas pertinentes asignan estas atribuciones y que en la Ley 1523 de 2012, artículos 4 numeral 5 y 58, se definen la calamidad pública y los requisitos para declararla, tal como lo expresa la entidad en el acto acusado, pues en atención a la gravedad de las circunstancias que condujeron a la declaratoria del Estado de Emergencia, a través del Decreto Legislativo 417 de 2020 y para el caso de la urgencia manifiesta, así lo entendió el Decreto legislativo 440 de marzo de 2020.

Señala que el estado de calamidad no puede estar sometido a un plazo como lo efectuó el municipio de El Agrado en la norma estudiada, por cuanto el plazo de 6 meses, normativamente se consagra para otra manifestación diferente que es el “retorno a la normalidad” y la Ley no establece que la calamidad se pueda decretar por un lapso determinado, pues su superación no puede conocerse al momento en que ella se declara, por lo que, considera que la expresión por el término de *seis (6) meses* desconoce el párrafo del artículo 64 de la Ley 1523 de 2012 y el artículo 1 del Decreto Legislativo 417 de 2020.

Señala que el marco normativo de excepción y el ordinario que regula la calamidad pública, no establecen que la misma pueda ser declarada, con las facultades que de ella se desprenden por un lapso de seis meses, menos cuando para ello no existe una valoración de proporcionalidad en la medida que se adopta.

Adicionalmente, sostiene que desconoce el ordenamiento jurídico de excepción y ordinario de la urgencia manifiesta y de la declaratoria de

calamidad, así como las normas de presupuesto, la autorización que el acto estudiado concede a la Secretaría de Hacienda para los movimientos presupuestales pertinentes, lo anterior por cuanto tal como lo establece el estatuto orgánico del Presupuesto y el Decreto 1068 de 2015 en su artículo 2.8.1.5.6., la posibilidad de los movimientos presupuestales que se originan con la declaratoria de urgencia manifiesta y de calamidad, lo cuales no fueron modificados por las normas del Estado de Excepción, mantienen la atribución de los movimientos presupuestales en el alcalde municipal, atribución que no puede ser delegada por ser atribuida de manera concreta, bajo el régimen de la urgencia manifiesta al representante legal de la entidad.

Así pues, si las normas que regulan la urgencia manifiesta y la calamidad autorizan a que sea el alcalde quien pueda realizar los movimientos presupuestales respectivos, no puede la principal autoridad municipal, transferir esa facultad excepcional privativamente radicada a él a una autoridad diferente, cuando las normas del Estado de Excepción no lo han facultado para ello, encontrándose así desconocimiento también del Decreto Legislativo 417 y 440 del 20 de marzo de 2020.

En lo referente al Decreto 440 de 2020, indica que por ser expedido el mismo día que la norma acusada, pues pese a que el acto administrativo en su hoja 1 indica 19 de marzo, la expresión puesta antes de la firma del alcalde señala que su expedición data del 20 de marzo de 2020, por lo que es necesario incluir el referido Decreto Legislativo, como referente del análisis de juridicidad de la norma estudiada.

El resto del contenido del Decreto estudiado se encuentra ajustado a derecho, en la medida en que como se expuso, fue tomado con respeto del marco normativo de excepción y ordinario aplicable, por funcionario competente, con cumplimiento de los requisitos de fondo y forma requeridos, las medidas son transitorias, proporcionales y tienen la exclusiva finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011-, este Tribunal es competente para revisar los actos y

medidas administrativas de carácter general que sean dictadas por las autoridades del orden territorial durante los estados de excepción y como desarrollo de los Decretos Legislativos que expida el presidente de la República.

En este caso, el Tribunal tiene competencia para ejercer dicho control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 026 del 19 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de El Agrado – Huila *“Por medio del cual se decreta la calamidad pública y se declara la urgencia manifiesta en el municipio de El Agrado, Departamento del Huila, con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID – 19) y se dictan otras disposiciones”*.

2. ASUNTO PREVIO.

Previamente a examinar el fondo del asunto, la Sala advierte que existe una contrariedad en el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, puesto que aparece en su encabezado como fecha de expedición el “19 de marzo de 2020”, y a su vez, en la parte final se indica *“Dado en el municipio de el Agrado-Huila, a los veinte (20) días del mes de marzo del dos mil veinte (2020)”*

Para efectos de ejercer el control inmediato de legalidad sobre el aludido acto, y en adelante, se tendrá en cuenta la última fecha indicada en el mismo, esto es, el 20 de marzo de 2020, bajo el entendimiento de que el día de expedición corresponde a la fecha cierta puesta antes de la firma del documento por el suscriptor del mismo, esto es, del señor alcalde del municipio de El Agrado -Huila, en aplicación de lo previsto en los Artículos 253 y 257 del C.G.P.²

Adicionalmente, la Sala precisa que la Ley 1437 de 2011, en su artículo 45, tipifica y otorga la posibilidad a la propia administración, que de oficio o a petición de parte, realice las correcciones formales a los actos administrativos que expida en ejercicio de sus funciones, así:

“ARTÍCULO 45. Corrección de errores formales. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección,

² **ARTÍCULO 253. FECHA CIERTA.** *La fecha cierta del documento público es la que aparece en su texto. La del documento privado ...”.*

ARTÍCULO 257. ALCANCE PROBATORIO. *Los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza. (...).*

esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda.”

Así las cosas, la Sala considera que, si bien hay una imprecisión en cuando a las fechas de expedición del acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, es claro que debe tenerse como fecha cierta la que aparece al final del documento, por ser la que reconoce el otorgante y que de todas formas ello no incide en el contenido material del acto y que la administración municipal podrá corregirlo si fuere necesario a través del trámite correspondiente.

3. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala Plena de la Corporación determinar *¿si el Decreto 026 del 19 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de El Agrado – Huila, mediante el cual declaró la calamidad pública y la urgencia manifiesta en dicha municipalidad, se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico colombiano?*

Para resolver el planteamiento jurídico la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** Marco normativo del control Inmediato de Legalidad; **ii)** Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología y, **iii)** Caso concreto.

4. MARCO NORMATIVO DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Control Inmediato de Legalidad que debe ejercerse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los actos que expidan los gobernadores y alcaldes en el ejercicio de las funciones en desarrollo de estados de excepción, aparece inicialmente regulado en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 *“por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia”*, 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 la sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional precisó que:

“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 luego de expedidas las medidas de carácter general dictadas por el gobierno nacional o territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos expedidos con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, a fin de revisar si los mismos se ajustan a ese marco normativo de estado de excepción.

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 excepción³” (Resaltado de la Sala).

Igualmente, en reciente decisión explicó:

“1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁴ otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del Decreto que declara el Estado de Excepción y de los Decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio Decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

5. La Sala Plena del Consejo de Estado⁵ ha dicho, además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por

³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del 5 de marzo de 2012. Radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

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

⁵ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

Inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6. *Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.*

7. *La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), por cuanto los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”⁶*

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 se expidan durante los estados de excepción.

5. DECLARACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

Mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, el cual encuentra fundamento en la declaratoria de pandemia del brote de la enfermedad COVID-19 por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo del presente año; en dicha resolución el Ministerio el Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el señor Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215, expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*,”

⁶ Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión Número 10. **Sentencia del 11 de mayo de 2020**. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

por el término de 30 días calendario”, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la Covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

En el mismo sentido y debido a la propagación de la enfermedad y la necesidad de continuar con las medidas implementadas, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República decidió adicionar y dar continuidad al 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.

6. CASO CONCRETO.

La Sala procede a examinar el Decreto No. 026 del 19 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de El Agrado – Huila, a fin de establecer si sobre el mismo procede ejercer control inmediato de legalidad, para lo cual se abordará los aspectos formales y materiales del mismo así:

6.1 Aspectos formales.

En lo que tiene que ver con la parte formal del acto administrativo, a efectos de someterlo a un juicio de control *inmediato* de legalidad, es necesario verificar y que se den los siguientes supuestos: **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.

i) Que se trate de un acto de contenido general.

De la lectura del Decreto No. 026 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de El Agrado – Huila, se desprende que se trata y adopta medidas de carácter general y que afecta a todos los residentes de dicho municipio, pues 1) Declara la calamidad pública en el municipio de El Agrado – Huila, 2) Declara la Urgencia Manifiesta en dicha municipalidad; 3) ordena la celebración de contratos y adquisición de bienes y servicios con la finalidad exclusiva de conjurar el virus coronavirus COVID-10; y 4) ordena a la Secretaría de Hacienda Municipal del municipio realizar los movimiento presupuestales a los que haya lugar.

ii) Que corresponda al ejercicio de funciones administrativas.

La Constitución Política establece en el artículo 122 que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y el 209 dispone que *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

En este caso, la Sala observa que los ordenamientos adoptados en el acto examinado por el alcalde de El Agrado (H), se derivan del ejercicio de sus funciones administrativas constitucionales y legales propias de su cargo y por ello, se cumple el requisito formal referido.

iii) Que se dicten en desarrollo de los Decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción:

El aludido Decreto 026 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de El Agrado – Huila, se sustenta en las facultades legales establecidas en la Ley 1523 de 2012 *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*, Ley 1801 de 2016 *“Código de Seguridad y Convivencia”* y Ley 80 de 1993.

Asimismo, se precisa que hace referencia al Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y la Circular Externa 011 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante las cuales se hacen recomendaciones para la contención de la epidemia del coronavirus y a los Decreto 091 y 093 de 2020 del Gobernador del Huila, mediante los cuales declaró la calamidad pública y la urgencia manifiesta en el Departamento del Huila.

De acuerdo a lo anterior, la Sala concluye que NO se cumple el requisito de procedibilidad formal para ejercer control inmediato de legalidad sobre las medidas administrativas adoptadas en dicho acto, pues ninguna tiene relación específica o conexidad o desarrollan los decretos legislativos expedidos con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Ecológica.

Es claro que si bien las medidas tienen relación con el estado excepcional de emergencia sanitaria nacional y se adoptan dentro del

mismo, también lo es que no desarrollan específicamente ningún decreto legislativo en particular y por ende, no es procedente efectuar control *inmediato* de legalidad a tales ordenamientos, pues son proferidos en ejercicio de las funciones administrativas propias y ordinarias del señor alcalde, con la finalidad de atender y controlar una situación de crisis sanitaria que se presenta en su jurisdicción territorial dentro del marco general de Estado de Excepción declarado por el gobierno nacional.

En efecto, se tiene que tal acto fue expedido por el alcalde del municipio de El Agrado – Huila, en ejercicio de funciones propias ordinarias, pues con el mismo declaró la calamidad pública y la urgencia manifiesta en el municipio de El Agrado (H) como consecuencia de la pandemia del coronavirus Covid-19, indicando que celebraría únicamente contratos de obras, bienes y servicios *necesarios* para contener, atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia, autorizando los traslados presupuestales internos que fueran necesarios, ordenando incluso remitir dicho acto administrativo, así como los contratos que se suscriban con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta a la Contraloría Departamental del Huila, para el debido control fiscal.

Se observa que inicialmente el alcalde de El Agrado – Huila fundamentó el acto objeto de revisión, en las facultades propias establecidas en el artículo 315 de la Constitución Política, las cuales se refieren a las atribuciones propias del alcalde como *jefe de la administración local y representante legal del municipio*, entre las que se encuentran las de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las normas, dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

En cuanto a la *declaratoria de situación de calamidad pública*, se tiene que se encuentra prevista en el Capítulo VI de la Ley 1523 de 2012 “*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*”, en los artículos 57 y siguientes, a cargo de los gobernadores o alcaldes, previo concepto favorable del Consejo de Gestión de Riesgo, así:

“Artículo 57. Declaratoria de situación de calamidad pública. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de la situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.”

Se observa que el aludido Decreto 026 de 2020 el alcalde del municipio de El Agrado dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar por el término de Seis (6) meses, la situación de Calamidad Pública en todo el territorio del Municipio de El Agrado Huila, de conformidad con la parte considerativa de este Decreto y por ende realizar por parte de la Secretaría de Hacienda municipal lo movimiento presupuestales que resulten necesario para conjurar de manera efectiva la situación de la calamidad pública decretada por el municipio mediante el presente acto administrativo. El término podrá ser prorrogado o superado acorde a las directrices del orden Departamental y/o Nacional.

Como ya se indicó, el alcalde del Municipio del Agrado – Huila, sustentó esta decisión en las facultades constitucionales, legales y reglamentarias, específicamente en los artículos 2, 209, 215, numeral 1° del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2011, Ley 715 de 2001, y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 2082 de 2015.

A su vez, en su parte considerativa, se refirió a las facultades legales establecidas en la Ley en la Ley 1523 de 2012 *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*, Ley 1801 de 2016 *“Código de Seguridad y Convivencia”*

Para la Sala, la declaratoria de calamidad pública ordenada por el alcalde de El Agrado -Huila-, en el acto objeto de control, no desarrolla el Decreto 417 de 2020 u otro acto de ese carácter excepcional y extraordinario, pues solo se mencionó como aspecto fáctico social y económico y como marco conceptual legal, pero de ninguna manera lo desarrolla o se fundamentó en esa declaratoria nacional, en tanto que el señor alcalde acudió en primer lugar a sus facultades propias ordinarias y legales previstas con ese fin.

En consecuencia, no se cumple con el requisito de conexidad en relación con los artículos primero del acto enjuiciado y por tanto, no es procedente examinar tal aspecto en este trámite especial de control inmediato de legalidad, dejando a salvo claro está la procedencia del medio de control de nulidad simple que pueda invocarse en cualquier momento y por las causales distintas a las expuestas en esta providencia.

En lo concerniente a la ***declaratoria de urgencia manifiesta***, en el acto examinado se declara en el artículo segundo y en el tercero se dispone sobre la celebración de los contratos y obras y adquisición de bienes y servicios a que haya lugar y que se requieren para el fin de conjurar y contener la propagación de virus Covid-19.

La urgencia manifiesta aparece regulada 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)⁷ tiene la potestad de acudir a la urgencia manifiesta cuando la situación así lo demande, el acto administrativo en comento sólo tendrá aplicación dentro del marco de las competencias contractuales de la entidad, y requerirá ser proferido por el servidor que esté legalmente habilitado para adelantar y dirigir la selección del contratista y celebrar válidamente el contrato estatal, o el funcionario de nivel ejecutivo o directivo⁸ que por acto de delegación cuente con esas facultades expresas.

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

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

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

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

*(...) b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, **los alcaldes municipales** y de los distritos capitales y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas*

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

⁸ 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”.

legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades (se resalta). ”⁹

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 El Agrado (H) en el artículo segundo del Decreto 026 del 20 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 legislativo o de otro de similar naturaleza jurídica y por ende, que sobre el mismo no es procedente ejercer control inmediato de legalidad.

Los Artículos Cuarto y Quinto del Decreto 26 de 2020, señalan lo siguiente:

ARTICULO CUARTO: Realice la Secretaría de Hacienda Municipal de El Agrado Huila, los movimientos presupuestales a los que haya lugar, que resulten necesarios para afrontar la calamidad pública, concordantes con lo Decretado por el Departamento del Huila y la Presidencia de la Republica, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, y el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015.

ARTÍCULO QUINTO: De los documentos elevados por la administración, órdenes o de los contratos que sean suscritos por la entidad territorial con ocasión a la presente derogatoria que constituyan el expediente de URGENCIA MANIFIESTA, deberán ser remitidos a la Contraloría Departamental del Huila, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 par lo de su competencia.

Frente al artículo cuarto, el agente del Ministerio público considera que debe declararse nula la expresión “*la Secretaría de Hacienda Municipal de*” porque se desconoce el ordenamiento jurídico de excepción y ordinario de la urgencia manifiesta y de la declaratoria de calamidad, así como las normas de presupuesto, previstas en el estatuto orgánico del Presupuesto y el Decreto 1068 de 2015.

Sobre ello, precisa la Sala que como acaba de examinarse, no es procedente realizar un control de fondo a la declaratoria de urgencia

⁹ 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.

manifiesta, no es posible igualmente analizar de fondo las medidas adoptadas para ejecutar y dar efectividad a la declaratoria de calamidad pública y de urgencia manifiesta para contratar en los referidos numerales.

Como ya se precisó no son pasibles de control automático y excepcional la declaración de urgencia manifiesta, porque se trata de una facultad expresamente prevista en la Ley 80 de 1993 y es considerada como expresión del ejercicio ordinario de sus funciones administrativas 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, entre los cuales está la orden dada a la Secretaría de Hacienda Municipal de El Agrado Huila, para que realice los movimientos presupuestales a los que haya lugar y que sean necesarios para afrontar la calamidad pública, y siempre que sean acordes con lo ordenado por el Departamento del Huila y la Presidencia de la República, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, y el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015.

7. CONCLUSIÓN

La Sala se abstendrá de realizar control inmediato de legalidad del Decreto 026 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de El Agrado (H), en tanto no fue expedido en desarrollo de decretos legislativos dictados con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO EFECTUAR control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 026 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de El Agrado “*Por medio del cual se decreta la calamidad pública y se declara la urgencia manifiesta en el municipio de El Agrado, Departamento del Huila, con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID – 19) y se dictan otras disposiciones*”, sin perjuicio de los demás medios de control que se puedan promover ante la jurisdicción administrativa y de los controles fiscal y disciplinario por parte de las autoridades competentes.

SEGUNDO: Por Secretaría notificar personalmente la presente providencia al alcalde del municipio de El Agrado – Huila y al Ministerio Público, a las cuentas de correo institucional destinadas para tal efecto por cada entidad.

TERCERO: ORDENAR publicar esta decisión en la página web de la corporación para el conocimiento general de la misma.

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

NOTIFÍQUESE

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
Magistrado

GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA
Magistrado Ponente

BEATRÍZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada
(Con aclaración de voto)



RAMIRO APONTE PINO
Magistrado

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado
(Con salvamento de voto)

JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO
Magistrado

República de Colombia



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA
SALA PLENA**

Magistrada: Beatriz Teresa Galvis Bustos

ACLARACIÓN DE VOTO

Neiva, once (11) de junio de dos mil veinte (2020).

Expediente : **41001-23-33-000-2020-00062-00**

Ente territorial: **Municipio de El Agrado**

Acto : **Decreto No. 26 de 2020**

Magistrado Ponente: Doctor **José Miller Lugo Barrero**

Con mi acostumbrado respeto, me permito aclarar el voto en relación con la decisión de fecha 11 de junio de 2020, por medio de la cual se resolvió no abordar el estudio de legalidad sobre el Decreto No. 26 de 2020 expedido por el Municipio de El Agrado, al considerarse que las medidas allí adoptadas no desarrollan el estado de excepción, pues las mismas tiene fundamento en las normas ordinarias.

Si bien comparto la decisión mayoritaria en el sentido que en esta clase de medidas de la administración que son del resorte de sus funciones ordinarias, y que no desarrollan el estado de emergencia no son objeto de control inmediato de legalidad en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, debo precisar que en mi concepto, la determinación de no efectuar el análisis del presente medio de control, bien pudo dilucidarse y adoptarse desde el momento en el que en el auto inicial se calificó el trámite a seguir.

Lo anterior, teniendo en cuenta que como lo precisó el Consejo de Estado las reglas procesales debe permitir la realización, en la mayor medida posible, del derecho de acceso a la administración de justicia, en sentido material¹, es decir que si se cuenta con la herramienta judicial que permita establecer anticipadamente la improcedencia de un respectivo medio de control, se deberá proceder con la misma, con el fin de no

¹ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 05001233100020030173901 (16342013), Mar. 11/16

llegar hasta la sentencia que ponga fin al proceso, sin que la misma desarrolle el problema jurídico.

Además, la resolución de no efectuar el análisis de la medida de carácter general en la sentencia, se torna en términos generales en una decisión inhibitoria, la cual debe ser evitada por el Juez atendiendo a los principios de acceso a la administración de justicia y celeridad en las actuaciones.

En ese orden, considero que, la decisión de no abordar el estudio de legalidad, debió realizarse al inicio de la actuación.

En estos términos, la suscrita Magistrada deja sentado la aclaración del voto respecto de la decisión adoptada por la Sala mayoritaria.

Respetuosamente,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'B' followed by several horizontal strokes and a long horizontal line underneath.

BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada