

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

SALA PLENA DE DECISIÓN

M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

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

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE	MUNICIPIO DE BARAYA
DEMANDADO	DECRETO No. 033 del 1 de abril de 2020
PROVIDENCIA	SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020 00271-00
APROBADO EN SALA PLENA	ACTA No. 16 DE LA FECHA

ASUNTO

Procede la Sala Plena de la Corporación a ejercer Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 033 del 1 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Baraya, 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 DE LEGALIDAD

El alcalde municipal de Baraya, Huila, expidió el Decreto No. 033 del 1º de abril de 2020 *“por medio del cual se habilita en el municipio de Baraya la utilización de mecanismos electrónicos de comunicación en materia de contratación estatal, con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemiacovid-19”*, en

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

ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las consagradas en el artículo 315 de la C.P., artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y el Decreto No. 440 del 20 de marzo de 2020 y, dispuso:

ARTÍCULO PRIMERO: AUTORÍCESE, Para evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento individual, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección de contratistas deberán realizarse a través medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, control, y a cualquier ciudadano interesado en participar.

PARÁGRAFO I: Para efectos de aplicar los canales de comunicación y entrega de propuestas aquí dispuestos, en las invitaciones y pre pliegos de condiciones se deberá indicar medios electrónicos y comunicación que serán utilizados, así como los mecanismos que se emplearán para registro toda la información generada, conforme al cronograma establecido en procedimiento.

PARÁGRAFO II: En los procesos de contratación que se encuentren en trámite, se deberá realizar la modificación en el pliego condiciones, con mínimo dos días hábiles de antelación a la realización de la audiencia respectiva, la entidad deberá informar metodología y condiciones para el desarrollo la misma.

ARTÍCULO SEGUNDO: AUTORÍCESE, para que, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias en donde se discuta el presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales que se tramiten bajo el procedimiento establecido en artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se realicen a través medios electrónicos, los cuales deberán garantizar acceso de los contratistas y quienes hayan expedido la garantía. Para lo cual, con antelación a la realización de la misma se deber informar por el medio más idóneo y eficaz el medio electrónico a través del cual se llevará a cabo la diligencia a efectos de que el día y hora señalado con antelación se encuentren conectados a la misma.

ARTÍCULO TERCERO: AUTORÍCESE, para que, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, todos los contratos celebrados que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, se deberá

justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.

ARTÍCULO CUARTO: AUTORÍCESE, a la Secretaria de Hacienda Municipal, para que, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, implemente para la recepción, tramite y pago de facturas y cuentas de cobro de los contratistas del Municipio de Baraya, mecanismos electrónicos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 6161 del Estatuto Tributario.

ARTICULO QUINTO. Vigencia. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

2. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto del 20 de abril de 2020, se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad de tal acto, ordenando la fijación de aviso electrónico en la página web de la corporación y sitio web de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dando a conocer la existencia del presente medio de control para la intervención de la ciudadanía; se invitó a entidades públicas, organizaciones privadas y expertos en la materia relacionados con el tema, para que presentaran informe acerca de los puntos relevantes para proferir sentencia; se corrió traslado al representante del Ministerio Público para que rindiera concepto y se solicitó los antecedentes administrativos que dieron origen al acto.

3. INTERVENCIONES

Dentro del término concedido, el municipio de Tello – Huila no se pronunció y no se registró ninguna intervención ciudadana.

3.1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador 153 Judicial II Administrativo de Neiva consideró que en razón de la materia, las normas adoptadas en el decreto son ejercicio de la función administrativa que le asiste al Alcalde Municipal como suprema autoridad administrativa del Municipio, representante legal de la entidad y funcionario de mayor jerarquía para efectos de contratación, que fueron todas tomadas dentro del tiempo en que el alcalde se encuentra facultado para ello, derivado de las normas de excepción conforme lo determinan expresamente los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020 y que se expidieron dentro del ámbito territorial de municipio.

Seguidamente, en cuanto al cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, refirió que de la norma estudiada no existe ninguna formalidad sustancial que pueda dar lugar a la causal de nulidad por expedición irregular y que se dio cumplimiento al Artículo 13 de la LEEE, en cuanto

las exigencias de proporcionalidad y limitación en el ejercicio de los derechos y libertades.

Referente a la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación consideró, en cuanto a la causa o motivos del acto administrativo estudiado, que el mismo tiene relación y conexidad con el estado de excepción decretado mediante Decreto legislativo 417 de 2020 y 440 de 2020 que adopta específicamente medidas para los procedimientos contractuales.

En cuanto al elemento teleológico del acto administrativo estudiado, encontró que el mismo persigue el beneficio del interés general y la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de Estado de excepción por lo que se encuentra ajustado a derecho en lo que a este elemento respecta, garantizando la adopción de las medidas necesarias para garantizar el distanciamiento social.

Por lo anterior al existir relación de conexidad entre las medidas adoptadas y aquellas que sirvieron de fundamento para su expedición concluyó que, no hay falsa o errónea motivación ni desviación de poder.

En cuanto al carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas y la conformidad con el ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que las medidas hacen parte de un conjunto de decisiones proferidas con la exclusiva finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, adujo que el decreto estudiado replica las disposiciones del Decreto Legislativo 460 y replica su contenido en materia de contratación para el municipio de Baraya.

En lo referente a lo regulado en el art. 1º, encontró que la habilitación de los medios electrónicos para las audiencias en materia de contratación es una medida efectiva y necesaria para garantizar la continuidad de las actividades esenciales de la administración, con seguridad de sus intervinientes y que no cercena las posibilidades de control social, sino que por el contrario las amplifica.

Igual sucede con el art. 2º, como quiera que la habilitación de medios electrónicos se permite esta vez en materia de los procedimientos administrativos sancionatorios que pueda adelantar el municipio, lo que se ve, justificado en las medidas de distanciamiento social, en la necesidad de

proteger a usuarios, funcionarios y garantizar el funcionamiento de la administración.

Lo regulado en el art. 3º, frente a la adición de los contratos, replica la autorización que el Decreto Legislativo 440 realiza en su art. 8º, y si bien el art. 3º del decreto estudiado no refiere límite temporal, encuentra que la vigencia general del decreto señala que las disposiciones son transitorias y su vigencia está supeditada a la vigencia del término del estado de excepción.

Así mismo, el art. 4º ibidem, implementa las disposiciones contenidas en el art. 9º del Decreto Legislativo 440, medida que cumple también con los criterios de necesidad, conexión, temporalidad y no restringen ningún derecho sino que por el contrario permiten una mejor gestión administrativa de cara a sus compromisos contractuales, al tiempo que permite la protección de los usuarios y servidores públicos, reduciendo la necesidad de contacto directo e implementando los medios tecnológicos para la gestión de pago de obligaciones.

Concluye que el acto analizado debe declararse ajustado a derecho, en la medida en que 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. 033 del 1 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Baraya – Huila *“Por medio del cual se habilita en el municipio de Baraya la utilización de mecanismos electrónicos de comunicación en materia de contratación estatal, con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemiacovid-19”*.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala Plena de la Corporación determinar *¿si procede ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto No. 033 del 1 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Baraya – Huila, “Por medio del cual se habilita en el municipio de Baraya la utilización de mecanismos electrónicos de comunicación en materia de contratación estatal, con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemiacovid-19”, y si fuere así, definir si 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 Ecológico; **iii)** caso concreto: aspectos formales y materiales.

3. 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 excepción²” (Resaltado de la Sala).

Igualmente, en reciente decisión explicó:

“1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³ 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.

² 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).

³ “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”

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.*

1. *La Sala Plena del Consejo de Estado⁴ ha dicho, además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por 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.*

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

3. *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.”⁵*

⁴ 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.

⁵ 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.

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.

4. 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, 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.

5. CASO CONCRETO.

La Sala procede a examinar el Decreto No. 033 del 1º de abril de 2020, expedido por el Municipio de Baraya – 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.

Sin embargo, como en este caso no procede ejercer dicho control, solamente se hará un examen del aspecto formal del aludido acto administrativo de la siguiente manera: **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 un o más de los Decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción.

5.1. Que se trate de un acto de contenido general.

De la lectura del Decreto No. 033 del 1 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Baraya – Huila, se desprende que se trata y adopta medidas para habilitar la utilización de mecanismos electrónicos de comunicación en materia de contratación estatal, con ocasión del estado con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVI-19, por lo que se cumple con el requisito.

5.2 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 Baraya (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.

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

El aludido Decreto 033 del 1° de abril de 2020, expedido por el alcalde de Baraya – Huila, se sustenta en el art. 315 de la C.P., la Ley 1098 de 2006 “*Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*” y demás normas concordantes y complementarias.

Asimismo, se precisa que fue proferido teniendo en cuenta la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del Coronavirus COVID-19 y el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual se decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por causa del COVID-19, declarado el 16 de marzo por la Organización Mundial de la Salud como pandemia.

Igualmente se alude al decreto legislativo No. 440 del 20 de marzo 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*”, por medio del cual el presidente de la República impartió algunas instrucciones a todas las entidades públicas para reorganizar y adelantar las contrataciones públicas, en lo relacionado con las audiencias públicas, procedimientos sancionatorios. Durante el Estado de emergencia económica, social y ecológica, suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria los actos de apertura, utilización de los Instrumentos de agregación de demanda, y específicamente en cuanto a la contratación de urgencia previó:

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.

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.

Artículo 8. Adición y modificación de contratos estatales. *Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la Entidad Estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia. Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado esté vigente.*

Una vez termine el estado de emergencia económica, social y ecológica, no podrán realizarse nuevas adiciones en relación con estos contratos, salvo aquellos que no hayan superado el tope establecido en el inciso final del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Artículo 9. Procedimiento para el pago de contratistas del Estado. *Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las entidades estatales deberán implementar para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas, mecanismos electrónicos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 616.1 del Estatuto Tributario. (...)*

Artículo 11. Vigencia. *Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.”*

De lo anterior se desprende que si bien las medidas adoptadas por el alcalde de Baraya -H- tienen relación con el estado excepcional de emergencia sanitaria nacional, se profieren dentro del mismo e incluso, hace mención específica a un decreto legislativo en particular, considera la Sala que NO es procedente efectuar *control inmediato de legalidad* al mismo, teniendo en cuenta que estrictamente fue proferido en ejercicio de las funciones administrativas propias y ordinarias del señor alcalde, con la finalidad de habilitar la utilización de mecanismos electrónicos de comunicación en materia de contratación estatal dentro del marco general de Estado de Excepción, pues tal como se mencionó, se indica que tales medidas tienen sustento y desarrollan las facultades propias establecidas en el art. 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 315 de la Constitución Política, esto es, como **jefe de la administración local y representante legal del municipio**, entre las que se encuentran “3. (...) *dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)*”.

Si bien se alude a las facultades otorgadas en el Decreto Legislativo No. 040 de 2020; lo cierto es que al revisar lo ordenado en el acto objeto de control, se concluye que no desarrolló ninguna facultad excepcional,

pues lo que se evidencia es que el alcalde solamente concretó las mismas medidas en el ámbito local y por ello, no se generaron órdenes específicas para el entorno municipal con la connotación de desarrollar el referido decreto legislativo, que puedan ser objeto de control de legalidad en el sub lite.

En resumen, para la Sala, el acto objeto de control no desarrolla estrictamente el Decreto 440 de 2020 u otro acto de ese carácter excepcional y extraordinario, y por tanto, no se cumple con el requisito de conexidad con el acto enjuiciado y no es procedente el medio de control inmediato de legalidad, aclarando que contra el acto ahora estudiado es procedente el medio de control de nulidad simple que puede invocarse en cualquier momento y por las causales distintas a las expuestas en esta providencia.

6. CONCLUSIÓN

La Sala se abstendrá de realizar control inmediato de legalidad del Decreto 033 del 1 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Baraya (H), en tanto no desarrolló decretos legislativos dictados con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado 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. 033 del 1 de abril de 2020 expedido por el alcalde de Baraya *“Por medio del cual se habilita en el municipio de Baraya la utilización de mecanismos electrónicos de comunicación en materia de contratación estatal, con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemiacovid-19”*.

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

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

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

NOTIFÍQUESE



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