

## 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)

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ENTIDAD REMITENTE</b>	<b>MUNICIPIO DE NÁTAGA</b>
<b>ACTO</b>	<b>DECRETO No. 023 DE 2020</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>41-001-23-33-000-2020-00303-00</b>
<b>DECISIÓN</b>	<b>SENTENCIA UNICA INSTANCIA No.</b>
<b>APROBADO EN SALA PLENA DE LA FECHA</b>	<b>ACTA No. 16</b>

### ASUNTO

Procede la Sala Plena de la Corporación a ejercer el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 023 de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Nátaga – Huila, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>.

### ANTECEDENTES

#### 1. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

El alcalde del Municipio de Nátaga – Huila, expidió el Decreto No. 023 de 2020, *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Nátaga Huila, como consecuencia de la declaratoria de situación de calamidad pública según Decreto municipal No. 022 del 24 de marzo de 2020 por la emergencia epidemiológica del coronavirus (covid-19) y se dictan otras disposiciones”*, cuya parte resolutive es la siguiente:

---

<sup>1</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

*“ARTICULO PRIMERO: DECLARAR. Declarar la URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de NÁTAGA HUILA, con el propósito de prevenir, controlar, vigilar, mitigar y contener, la emergencia sanitaria ocasionada por la Pandemia del Coronavirus COVID-19, conforme a las consideraciones anteriores, evitar consecuencias que puedan desencadenar en graves afectaciones a la población, proteger la salud y la salubridad.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas, que demanden actuaciones inmediatas por parte de la Administración Municipal, celébranse los Actos Administrativos y Contratos a que haya lugar para prevenir, controlar, mitigar y contener, la emergencia sanitaria 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.*

*ARTÍCULO TERCERO: Para los efectos anteriores realícense por parte de la Tesorería General del Municipio, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública declarada mediante Decreto No. 022 del 24 de marzo de 2020 y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, 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 CUARTO: De los documentos contentivos de las ordenes, contratos o convenios, que se suscriben con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo de la Urgencia Manifiesta, deberán remitirse dentro del término legal a la Contraloría Departamental del Huila, de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, para que ejerza el control fiscal.*

*ARTÍCULO CUARTO (sic): El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.”*

## **2. DEL TRÁMITE PROCESAL.**

El alcalde de Nátaga – Huila remitió el 16 de abril de 2020, por correo electrónico, copia del Decreto 023 de 2020, para efectos del **control inmediato de legalidad**.

Mediante auto del 21 de abril 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, se solicitó al municipio de Nátaga 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 Nátaga guardó silencio y no se registró ninguna intervención ciudadana.

### **4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El señor Procurador 153 Judicial II Administrativo de Neiva manifiesta que el Decreto No. 023 del 24 de marzo de 2020 debe anularse parcialmente en la expresión “*por parte de la Tesorería General del Municipio*”, contenida en el artículo tercero por desconocimiento de los artículos 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020 y el artículo 2.8.1.5.6. del Decreto 1068 de 2015.

Considera que la autorización que el acto estudiado concede a la tesorería municipal para los movimientos presupuestales pertinentes, desconoce el estatuto orgánico del presupuesto y el Decreto 1068 de 2015 en su artículo 2.8.1.5.6., ya que la posibilidad de los movimientos presupuestales que se originan con la declaratoria de urgencia manifiesta y de calamidad, los cuales no fueron modificados por las normas del estado de excepción, solo debe hacerlos el alcalde y no puede ser delegada.

Que el resto del referido Decreto debe declararse ajustado a derecho, en la medida en que fue tomado con respeto del marco normativo de excepción y ordinario aplicable por el funcionario competente, con cumplimiento de los requisitos de fondo y forma requeridos, las medidas transitorias, proporcionales y tienen la exclusiva finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Explica las características del control inmediato de legalidad y afirma que, en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la Ley estatutaria 137 de 1996.

Se refiere al marco normativo del estado de excepción, es decir al Decreto 417 de 2020, el artículo 215 de la Constitución Política, el Decreto

440 de 2020 y a la procedencia del medio de control inmediato de legalidad, concluyendo que el Decreto estudiado si es plausible del medio de control, por cuanto se da en desarrollo del Decreto legislativo que declaró el estado de excepción, así la competencia sea la ordinaria, pero por darse en desarrollo del Decreto legislativo lo hace materialmente susceptible del control inmediato de legalidad.

Precisa que existen tesis restrictivas que señalan que para que el acto sea plausible de control inmediato de legalidad, debe ejercerse una competencia otorgada por un Decreto legislativo, exigencia que no se desprende del medio de control, que exige que la norma general y en ejercicio de la función administrativa se dé en desarrollo del Decreto legislativo y es por ello que la Ley 1437 señala la procedencia del medio de control, así sean facultades que se tengan en cualquier tiempo, pero que, al ejercerse en desarrollo de un Decreto legislativo, hacer que el criterio de conexidad se cumpla.

Puntualiza que el acto estudiado fue expedido por la autoridad competente, el ejecutivo municipal, en cumplimiento de los requisitos de forma y fondo, en conexidad con las medidas dictadas con las causas que dieron origen a su implantación y por último sostiene que la autorización que el acto le concede a la tesorería municipal para los movimientos presupuestales, desconoce el estatuto orgánico del presupuesto y el Decreto 1068 de 2015 artículos 2.8.1.5.6., ya que la posibilidad de los movimientos presupuestales que se originan con la declaratoria de urgencia manifiesta y de calamidad, los 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.

## **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-, los Tribunales Administrativos son competentes 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. 023 de 2020, expedido por el alcalde de Nátaga – Huila.

## 2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala Plena de la Corporación determinar *¿si procede ejercer control inmediato de legalidad del Decreto No. 023 de 2020, expedido por el alcalde de Nátaga – Huila “Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Nátaga-Huila, como consecuencia de la declaratoria de situación de calamidad pública según Decreto Municipal No. 022 del 24 de marzo de 2020 por la emergencia epidemiológica del coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones” y si así fuera, definir si se encuentra ajustado al marco normativo legal vigente?*

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; **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 excepción<sup>2</sup>” (Resaltado de la Sala).*

Igualmente, en reciente decisión explicó:

*“1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>3</sup> 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.*

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”

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.*

4. *La Sala Plena del Consejo de Estado<sup>4</sup> 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.*

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

6. *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.”<sup>5</sup>*

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.

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

#### **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.

De igual manera, por medio del Decreto 749 de 2020 “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*”, el Presidente de la República decidió ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas hasta las cero horas del día 1 de julio de 2020.

#### **5. CASO CONCRETO.**

La Sala procede a examinar el Decreto No. 023 de 2020, expedido por el alcalde de Nátaga – Huila, a fin de ejercer control inmediato de legalidad, para lo cual se abordará solamente los aspectos formales, pues no es procedente examinar los aspectos materiales.

En lo que tiene que ver con la parte formal del acto administrativo, es necesario verificar lo siguiente: **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. 023 de 2020, 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 urgencia manifiesta en el municipio, 2) Dispone que se celebren los actos administrativos y contratos que se requieran para prevenir, controlar, mitigar y contener la emergencia sanitaria y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, la dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes; 3) Autoriza a la Tesorería General del municipio para realizar los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública decretada mediante el Decreto No. 022 de 24 de marzo de 2020 y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, 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 y 4) Ordena se remitan los documentos contentivos de la declaratoria de urgencia manifiesta a la Contraloría Departamental del Huila para que ejerza el control fiscal.

### **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 Nátaga (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 023 de 2020, se sustenta en los artículos 315 de la Constitución Política; la Ley 9ª de 1979 “*Por la cual se dictan medidas sanitarias*”; el artículo 44 de la Ley 715 de 2001; 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*”; la Ley Estatutaria 1751 de 2015 “*Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*”; la Ley 1801 de 2016 “*Código de Seguridad y Convivencia*”; el Decreto 780 de 2016 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social*”; el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; la Ley 1523 de 2012 “*Por el cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional del Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*”; la Ley 80 de 1993 “*Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*”; la Ley 1150 de 2007 “*Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación de Recursos Públicos*” y el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015.

Asimismo, se precisa que hace referencia a la Resolución 380 y 385 del 2020 del Ministerio de Salud, mediante las cuales se hacen recomendaciones para la contención de la epidemia del coronavirus y a los Decretos 417, 440, 441 y 458 de 2020, todos expedidos por el Presidente

de la República dentro del marco del Estado de Excepción de la declarada Emergencia Económica Social y Ecológica.

De acuerdo con lo anterior y según la tesis adoptada por esta corporación, se concluye que, aún en los supuestos antes indicados, NO se cumple el requisito de procedibilidad formal para ejercer el control inmediato de legalidad sobre las medidas administrativas adoptadas en dicho acto, pues no se da una relación específica o de conexidad con los aludidos Decretos legislativos expedidos con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica como pasa a analizarse.

En cuanto a la *declaratoria de urgencia manifiesta*, ordenada en el **artículo 1** y el **artículo 2** que establece medidas para atender la emergencia sanitaria y preservar el orden público, es claro que corresponde a medidas adoptadas conforme a las facultades que tiene el alcalde, como primera autoridad del ente territorial, pues así lo prevé el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que contempla la urgencia manifiesta en materia de contratación pública en los siguientes términos:

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

*La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado. (...)*”

Entonces, es claro que el alcalde tiene la competencia para declarar la urgencia manifiesta cuando alguna de esas circunstancias se presente en el municipio, lo que además encuentra sustento en las facultades otorgadas en las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012.

Ahora, con esta declaratoria de urgencia manifiesta el alcalde buscó proteger a las personas dentro de su jurisdicción territorial dadas las circunstancias de emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Covid-19 anunciadas en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 por el Ministro de Salud y Protección Social y puestas de manifiesto por

el Presidente de la República en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 al declarar el Estado de Excepción.

Igualmente, en el referido Decreto 049 del 24 de marzo de 2020, el alcalde de Tesalia 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, la suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de 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.”*

Entonces, como el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado, en este caso se entiende cumplido tal aspecto, pues el Gobierno Nacional, en el Decreto 440 de 2020, decide tener por demostrado tal hecho y con ello relevar a los gobernadores y alcaldes de probar tales circunstancias, teniendo en cuenta que se trata de una calamidad pública sanitaria de complejas repercusiones y que requiere de urgentes e inmediatas medidas administrativas y sobre todo de recursos para mitigar y controlar los efectos del Covid-19 en los respectivos entes territoriales y es así que para la Sala, es ajustado a derecho el acto examinado en cuanto declaró la urgencia manifiesta y dispuso que se realizaran las actuaciones administrativas o contratos que fueran necesarios para prevenir, controlar, mitigar y contener la emergencia sanitaria y preservar el orden público.

De esta manera, si bien las medidas adoptadas por el alcalde, tienen relación con el estado excepcional de emergencia sanitaria nacional, se proferieron dentro del mismo e incluso, hace mención específica a un decreto legislativo en particular, considera la Sala Plena de esta corporación que, aun en esos supuestos, NO es procedente efectuar *control inmediato de legalidad* a tales medidas, 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 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 440 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.

## 5. CONCLUSIÓN

La Sala se abstendrá de realizar control inmediato de legalidad del Decreto 023 del 1º de abril de 2020, expedido por el alcalde de Nátaga (H), debido a que 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.

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. 023 de 2020 expedido por el alcalde de Nátaga -Huila- *“por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Nátaga-Huila, como consecuencia de la declaratoria de situación de calamidad pública según Decreto municipal No. 022 del 24 de marzo de 2020 por la emergencia epidemiológica del coronavirus (COVIS-19) y se dictan otras disposiciones”*.

**SEGUNDO:** Por Secretaría se notificará la presente providencia al alcalde de Nátaga – 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



**BEATRÍZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
Magistrada



**RAMIRO APONTE PINO**  
Magistrado



**ENRIQUE DUSSÁN CABRERA**  
Magistrado



**JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO**  
Magistrado