

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

Ibagué, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020).

**RADICACIÓN:** CA-00047  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION  
**AUTORIDAD:** ALCALDE MUNICIPAL DE ICONONZO, TOLIMA  
**REFERENCIA:** *"por medio del cual se declara una situación de calamidad pública y urgencia manifiesta en el municipio de Icononzo - Tolima por emergencia sanitaria con ocasión a la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-09) y se dictan otras disposiciones"*

Surtido el trámite correspondiente y al no advertirse causal de nulidad de lo actuado, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a pronunciarse sobre el control automático de legalidad del **Decreto 31 del 22 de marzo de 2020** *"por medio del cual se declara una situación de calamidad pública y urgencia manifiesta en el municipio de Icononzo - Tolima por emergencia sanitaria con ocasión a la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-09) y se dictan otras disposiciones"*, conforme lo consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 151 -numeral 14- y 185 del C. de P. A. y de lo C. A., con fundamento en los razonamientos que se pasan a exponer.

### ANTECEDENTES

El 30 de marzo de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la oficina judicial reparto para estudio, el Decreto 031 del 22 de marzo de 2020 proveniente del Municipio de Icononzo Tolima.

El mismo 30 de marzo de 2020 esta Corporación avocó conocimiento del asunto, ordenando además que **1.** por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso por el término de diez (10) días, **2.** durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, **3.** publicar el aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con la inserción del auto admisorio y **4.** debido a las circunstancias de cuarentena obligatoria, se dispuso que se publique en **a.** la página web del municipio de Icononzo, **b.** de la Defensoría del Pueblo, Regional Tolima, y **c.** Personería municipal de Icononzo.

Se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la

materia, y de manera especial a la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior, Defensa y de Salud a que presentaran sus conceptos. Igualmente se solicitó a la entidad territorial que allegara todos los antecedentes administrativos; y finalmente se dispuso, que en su momento, se correría traslado al Ministerio Público para emitir concepto. Todo lo cual se tramitaría a través de los correos institucionales de cada autoridad.

El 30 de marzo de 2020 se surtieron las notificaciones personales al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a los Ministerios del Interior, Defensa y de Salud, al Municipio de Icononzo y al Procurador 27 Judicial II en lo Administrativo. El 31 de marzo de 2020 se adelantó la publicación del aviso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Dentro del término de traslado no se observa que alguien rindiera concepto.

El 6 de mayo de 2020 el expediente pasó al Despacho para elaborar proyecto de fallo.

### **Texto del Acto administrativo y justificación de su expedición**

El acto objeto del presente control inmediato de legalidad es el Decreto 031 del 22 de marzo de 2020 dictado por la Alcaldesa Municipal de Icononzo, cuyo texto es el siguiente:

#### **Decreto 031**

*(22 de marzo de 2020)*

*“Por medio del cual se declara una situación de calamidad pública y urgencia manifiesta en el Municipio de Icononzo – Tolima por emergencia sanitaria con ocasión a la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus (Covid-19) y se dictan otras disposiciones”*

*EL (Sic.) ALCALDESA MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE ICONONZO TOLIMA, en uso de sus atribuciones legales, en especial las conferidas por la Constitución Política, artículos 2, 209 y 315, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 y el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012, y*

#### **CONSIDERANDO**

*Que el artículo 2° de la Constitución Política, establece que 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 seguir el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*Que el numeral 9 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, establece que la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.*

*Que acorde con el numeral 9° del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012 se entiende por emergencia aquella “situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento y operación de una comunicad, causadas por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general”.*

*Que conforme con el numeral 25° del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012 el riesgo de desastre corresponde “a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido*

*a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un periodo de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad”.*

*Que según el párrafo 1° del artículo 1° de la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro.*

*Que en los términos del artículo 2 de la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano, y en cumplimiento de estas responsabilidades, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, concernientes al conocimiento del riesgo, reducción del riesgo, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

*Que acorde con el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, el Gobernados y los Alcaldes como conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.*

*Que de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los Alcaldes como jefe de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductos del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo.*

*Que la ley en comento, prescribe que “Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados.”*

*Que aunado a lo anterior, el Artículo 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, atribuye competencia extraordinaria de Policía a los Gobernadores y Alcaldes para que ante situaciones de emergencia y calamidad, que amenacen o afecten a la población y en aras de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad entre otras, ordenen o imponiendo medidas de policía transitorias que ayuden a mitigar el riesgo.*

*Que según dispone el párrafo 1° del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, “en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objeto de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.*

*Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del coronavirus (COVID-19) hasta el 30 de mayo de 2020 y en consecuencia*

*adoptaron medidas sanitarias, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional, Departamental según Decreto N° 293 del 17 de marzo de 2020 donde se declara la Calamidad Pública Departamental.*

*Que el 22 de marzo de 2020, la alcaldesa Municipal de Icononzo Tolima adelantó el Consejo Extraordinario Municipal de Gestión del Riesgo, poniendo de presente la Resolución 385 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Decreto 292 del 16 de marzo de 2020 emitido por la Gobernación Departamental, determinándose mantener activado el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y recomienda a la señora Alcaldesa decretar situación de calamidad pública en el Municipio de Icononzo por emergencia sanitaria padecida en el país.*

*Que el 09 de marzo de 2020 el Director General de la OMS recomendó, sobre COVID-19, que los países adopten sus respuestas a esta situación, de acuerdo al escenario en que se encuentre cada país, invocó la adopción prematura de medidas con un objetivo común a todos los países: detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.*

*Que de acuerdo a las investigaciones realizadas a la fecha por la OMS se estima que el periodo de incubación del COVID-19 oscila entre 1 y 14 días, en general se sitúa en torno a 5 días, una persona puede contraer el COVID-19 por contacto con otra que esté infectada por el virus, la enfermedad puede propagarse de persona a persona a través de los goticulos procedentes de la nariz o de la boca que salen despedidas cuando una persona infectada tose o exhala. Estas gotas caen sobre los objetos y superficies que rodean a las personas de modo que otras personas pueden contraer el COVID-19 si tocan estos objetos y superficies y luego tocan los ojos, la nariz o la boca. También pueden contagiarse si inhalan las gotas he haya esparcido una persona con COVID-19. Por eso se recomienda mantenerse a más de dos metros de una persona que se encuentre enferma.*

*Que frente a la situación epidémica actual del país, la Organización Mundial de la Salud OMS, en comunicado del 16 de marzo de 2020, indicó “La pandemia de la COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial que **requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos**, las personas y las empresas”<sup>1</sup> (Negrilla y subraya fuera del texto).*

*Que por lo anterior, la OMS ha hecho un llamado de atención a “los gobiernos nacionales de todo el mundo para que adopten un enfoque basado en la participación de todo el gobierno y de toda la sociedad en respuesta a la pandemia de la COVID-19. Reducir la propagación de la COVID-19 y **mitigar su impacto debería ser una de las prioridades máximas de los jefes de Estado y de gobierno**” (Negrilla y subraya fuera del texto).*

*Que en virtud de la situación sanitaria presente a nivel mundial, y en razón a la emergencia decretada en el Territorio Nacional, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, en sesión del día 22 de marzo de 2020, y atendiendo las precauciones basadas en principios científicos impartidos por la Organización Mundial de la Salud OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social, recomendó la señora Alcaldesa Municipal, declarar la situación de calamidad pública en el Municipio de Icononzo por la emergencia sanitaria padecida en el país, con el objeto de limitar la diseminación de la epidemia Coronavirus COVID-19 el cual se ha propagado ampliamente en la regiones limítrofes al Departamento del Tolima, como es el caso de Bogotá D.C., Fusagasugá y*

---

<sup>1</sup> Recuperado el 17/03/2020 de: <https://www.who.int/es/news-room/detail/16-03-2020-icc-who-joint-statement-an-unprecedented-private-sector-call-to-action-to-tackle-covid-19>

*Neiva, y lo cual genera un riesgo para la vida e integridad física de los habitantes de Icononzo.*

*Que de acuerdo con el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012 se entiende por calamidad pública, 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.*

*Que mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 la Presidencia de la República declara Estado de Emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional con el fin de conjurar crisis e impedir la extensión de sus efectos, causados por la pandemia coronavirus COVID-19.*

*Que mediante el decreto 440 del 20 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación, adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.*

*Que mediante artículo 7 del Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 del Departamento Nacional de Planeación, con ocasión de la declaratorio de estado de emergencia económica, social y ecológica y en los términos del artículo 42 de la ley 80 de 1993 respecto de la contratación de urgencia indicó que: “se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa de suministro de bienes, la prestación de servicios o la construcción de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos la pandemia de coronavirus COVID-19 (...)*

*Que por lo anterior, este despacho declarará la situación de calamidad pública por emergencia sanitaria con ocasión a la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus COVID-19 y adoptará en el marco de esta calamidad, medidas sanitarias y de policía transitorias necesarias para evitar la diseminación y mitigar los efectos del Coronavirus en el municipio de Icononzo Tolima.*

*Que teniendo en cuenta el límite temporal previsto en le Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por el cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020, la calamidad pública que por la presente se decreta, respetará este extremo temporal.*

*Que por lo anteriormente expuesto este despacho,*

DECRETA  
CAPÍTULO I

*“ARTÍCULO PRIMERO. DECLARAR la situación de calamidad pública y urgencia manifiesta en el municipio de Icononzo Tolima por emergencia santiaria con ocasión a la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus COVID-19, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este acto.*

*PARÁGRAFO PRIMERO: El presente decreto tendrá una duración inicial hasta el*

*30 de mayo de 2020. Su vigencia y eventual prórroga se domete a las evaluaciones de riesgo que se produzcan por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y la Secretaría de Salud Municipal.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO: El oficina de contratación del Municipio de Icononzo deberá adelantar la celebración de los contratos relacionados directamente con las actividades de respuesta a la calamidad declarada cuyo trámite se someterá a lo dispuesto en el Artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 y demás normas legales y reglamentarias.*

*PARÁGRAFO TERCERO: Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de esta emergencia, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran al rubro de gestión del riesgo de desastres dentro del presupuesto del Municipio, la secretaría de Hacienda municipal deberá realizar las gestiones y operaciones necesarias para atender la situación de calamidad pública.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: En los términos del inciso 2° del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, Ordénese al Secretario de Planeación e Infraestructura o quien haga sus veces, y al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo la elaboración y ejecución del Plan de Acción Específico en el mardo de la emergencia sanitaria decretada, que incluya las actividades de precaución para mitigar el riesgo de diseminación del virus y su control, al igual que para el manejo de las áreas afectadas cuando aquellas se presenten.*

*ARTÍCULO TERCERO: El seguimiento y control del Plan de Acción Específico de que trate el artículo anterior estará a cargo del Secretario de Planeación y el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.*

*ARTÍCULO CUARTO: Entiéndase incorporado al presente acto, todas las reglas contenidas en los decretos y resoluciones que las autoridades nacionales y departamentales han producido frente a este asunto, y que no sean incompatibles con las medidas acá adoptadas. Las medidas propias del territorio municipal constituyen norma especial, dados los análisis especiales y las particularidades de este municipio.*

*ARTÍCULO QUINTO: En todo caso, bajo el principio de colaboración armónica, por la complejidad del asunto que el presente decreto abarca, y atendiendo a los diversos sistemas de atención del riesgo y los subsistemas sectoriales, las acciones locales deberán coordinarse con los diferentes niveles territoriales, nacionales y de gestión. Para ello, la acción institucional municipal se encuentra sometido a las diversas mesas de trabajo técnicas o científicas y de colaboración que para el efecto se instale.*

*ARTÍCULO SÉPTIMO: Comunicar el contenido del presente acto al Ministerio de Salud, Protección Social y Contraloría Departamental del Tolima.*

*ARTÍCULO OCTAVO: El presente decreto rige a partir de su expedición.*

*PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.*

*Dado en el Municipio de Icononzo – Tolima, a los veinte (20) días del mes de marzo de 2020.*

*(fdo.) MARGOTH MORALES RODRÍGUEZ  
Alcaldesa Municipal*

*(fdo. ) JOSÉ PEDRO CALDERÓN REYES  
Secretario General y de Gobierno.*

## INTERVENCIONES

No hubo.

## CONSIDERACIONES

### Competencia.

De conformidad con los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 - 14- y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la Sentencia No. C-179 de 94 de la Corte Constitucional; la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima es competente, por el factor objetivo y funcional, en única instancia, para estudiar la legalidad del ddd, ya que el medio de control judicial nominado Control Inmediato de Legalidad, es procedente para examinar *“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”*. En éste caso, el Decreto legislativo ccc, expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del Estado .

### De los Estados de excepción y de las Características de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción.

1. Los Estado de excepción se basan en turbaciones del orden público, y entonces los artículos 115, 188, 189 -num. 3 y 4-, 296, 303 y 315 -num. 2- Superiores ahora si cobran preeminencia; de tal linaje, en estas materias, los Gobernadores y los Alcaldes son siempre Agentes territoriales del Presidente de la República y jerárquicamente, cumplen sus directrices.

Ciertamente que el Constituyente estableció que en desarrollo de los Estados de excepción, el Ejecutivo nacional podía asumir algunas competencias propias del Legislativo y en razón a ello, lo dotó de capacidad vinculante para expedir *“Decretos legislativos”*.

Éstos Decretos legislativos están encaminados a conjurar las crisis sociales causadas por *“Guerra exterior”*<sup>2</sup>, o *“En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía”*<sup>3</sup>, ora *“Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”*<sup>4</sup>.

La asunción de tareas legislativas por el Gobierno tiene dos controles básicos, **i.** el control político a cargo del Congreso de la República<sup>5</sup>, y **ii.** el control jurídico propiamente dicho, a cargo de la Corte Constitucional.

2. Ahora bien, en el artículo 215 Superior se explicó que la Administración, nacional o territorial, podía expedir *“medidas de carácter general”* como desarrollo de los

---

<sup>2</sup> Artículo 212 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>3</sup> Artículo 213 Ib.

<sup>4</sup> Artículo 215 Ib.

<sup>5</sup> A través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

aludidos Decretos legislativos, en el ámbito de sus competencias; obviamente, para activar el sistema de controles y contrapesos interinstitucional, se dijo que el Consejo de Estado y los Tribunales administrativos controlarían “*Las medidas de carácter general*” **i.** “*que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa*” y **ii.** “*como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*”, a través del **Control Inmediato de Legalidad**, que es, a no dudarlo la posibilidad técnica inmediata del cuerpo especializado de lo contencioso administrativo para hacer efectiva la limitación al poder de las autoridades administrativas como medida eficaz y oportuna para impedir la aplicación de normas ilegales territoriales en el marco de los estados de excepción.

Por esta potísima razón, las autoridades competentes que expidan aquellas “*medidas de carácter general*”, deben enviar los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición para que o el Consejo de Estado o el Tribunal Administrativo con jurisdicción sobre la autoridad territorial se pronuncien sobre la legalidad de la decisión; la contumacia de la autoridad administrativa, faculta a la Jurisdicción Especializada de lo Contencioso Administrativo para aprehender directamente el conocimiento, por este específico medio de control, el estudio definitivo de legalidad de la decisión administrativa aludida.

### **Escalamiento de excepciones de control judicial**

Dígase desde ya que ningún acto o hecho u operación de la administración puede escapar a su eventual control jurisdiccional; pero, ciertamente, los controles nominados o no, son los que judicialmente resulten procedentes en la disección del contenido, el fondo y/o la forma. Todo ello con aplicación especial de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes; corolario de lo cual, por estas vías es que, eventualmente, procede el control del acto administrativo de la referencia.

El aislamiento social -voluntario u obligatorio- trajo por consecuencia la suspensión de muchas actividades de la comunidad, de entre ellas, la administración de justicia; ello implicó la suspensión de términos judiciales, y en principio, el órgano que administra la prestación del servicio esencial de administración de justicia solo exceptuó la actividad protectora de los derechos fundamentales a través de la acción de tutela y del habeas corpus<sup>6</sup>, -el sistema penal nunca se paralizó para los efectos de resolver peticiones de libertad-. Luego se amplió la excepción a los medios de control de Nulidad por inconstitucional y Nulidad<sup>7</sup> y en el día de nona, a casi toda la actividad judicial<sup>8</sup>.

Evidentemente la vía ordinaria permitiría ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control

---

<sup>6</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdos Nos. PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526 de marzo de 2020, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020.

<sup>7</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo No. PCSJA20-11532 del 26 de abril del 2020 y PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

<sup>8</sup> C. S. de la J, A PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 “*Por medio del cual se proroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor*”.

inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier persona<sup>9</sup> o ciudadano<sup>10</sup>, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

### **El control inmediato de legalidad y las normas habilitantes del control inmediato de legalidad.**

Parece necesario que haya que repetirlo, los estados de excepción aluden al concepto jurídico político de orden público –“*El régimen de libertades, suprema ratio del Estado de derecho, tiene como supuesto necesario la obediencia generalizada a las normas jurídicas que las confieren y las garantizan. A ese supuesto fáctico se le denomina orden público y su preservación es, entonces, antecedente obligado de la vigencia de las libertades. Formular una definición lógicamente satisfactoria de orden público es empresa desalentadora, pues el ingrediente evaluativo que en ella va implícito, impide ganar una noción objetiva, universalmente reconocible. De allí el peligro de usarla como condición o límite del ejercicio de un derecho, pues cada vez que se procede de ese modo, y en ocasiones resulta inevitable hacerlo, se libra su inmensa forma vacía a la discreción de un funcionario que con su propio criterio ha de llenarla. El único control de su evaluación, entonces, estará constituido por el telos del Estado de derecho y éste, preciso es admitirlo, es también pasible de más de una valoración.*”<sup>11</sup>–, que en la doctrina de la Corte Constitucional<sup>12</sup>, implica, **i.** el responsable del orden público es el Presidente de la República, **ii.** los Gobernadores y Alcaldes, en esta materia, **iii.** son sus Agentes en cada circunscripción territorial; por lo tanto, en los estados de excepción, **iv.** las autoridades territoriales son jerárquicamente subalternos del Presidente de la República, **v.** deben cumplir

---

<sup>9</sup> C. de P.A. y de lo C.A., “**ARTÍCULO 137. NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

**PARÁGRAFO.** Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”.

<sup>10</sup> C. de P.A. y de lo C.A. “**ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.** Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

**PARÁGRAFO.** El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.”.

<sup>11</sup> Sentencia No. C-179/94.

<sup>12</sup> Sentencia C-179-94; ya glosada.

estrictamente y sin extralimitación, los parámetros que el Gobierno considera conveniente para conjurar la crisis, **vi.** los Gobernadores y Alcaldes no son pues, ruedas sueltas en el andamiaje institucional.

En desarrollo de la previsión tal, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 "*Ley estatutaria de los Estados de Excepción*", que por mandato superior debió ser examinada previamente por la Corte Constitucional en su condición de Guardiana de la Carta<sup>13</sup>; precisando en el artículo 20 del proyecto se previó "*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. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.*" En ese mismo sentido, el control judicial en concreto fue desarrollado por los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, con los recovecos del artículo 185 Ib.

Por manera pues, la **Sentencia No. C-179 de 94**<sup>14</sup>, se encargó de describir doctrinalmente la institución jurídico política "*estados de excepción*"<sup>15</sup>; así las cosas, evidenció que por tratarse de eventos excepcionales de institucionalidad "*No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es ése el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza.*"

Deteniéndose en el aludido artículo 20 del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara, la Corte Constitucional advirtió escueta pero contundentemente, **i.** su palmario sustento constitucional, **ii.** exceptuado, claro está, el inciso 3, **iii.** que aludía a una competencia abiertamente inconstitucional, pues **iv.**

---

<sup>13</sup> Ref.: Expediente No. P.E. 002, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "*Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia*", Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ; Sentencia del 13 abril de 1994.

<sup>14</sup> Ib.

<sup>15</sup> "**ESTADOS DE EXCEPCIÓN-Justificación**

*El derecho es siempre compatible con un cierto grado de desobediencia y no puede ser de otro modo. Pero cuando ese grado de desobediencia, permisible e inevitable, es traspuesto, la convivencia se torna difícil y hasta imposible, especialmente cuando son las normas reguladoras de conductas sin las cuales la coexistencia no es pensable, las que están comprometidas. Cuando tal ocurre, el desorden se ha sustituido al orden. ¿Cuándo exactamente ocurre tal fenómeno? No es posible determinarlo con entera certeza. Pueden surgir discrepancias. Es, entonces, cuando se requiere el criterio autorizado y prevalente del órgano de la comunidad que ha de verificar, con fuerza vinculante, que el fenómeno se ha producido o su advenimiento es inminente. Justamente, para esas situaciones se han creado los Estados de excepción. Los Estados de excepción o de turbación del orden exigen, entonces, normas que se adecuen a la nueva situación. Se trata, de normas generalmente más drásticas, vale decir, de un poder disuasivo mayor y más restrictivas de la libertad jurídica.*"

en control alguno de constitucionalidad abstracto se evidencia una supuesta “suspensión provisional normativa” a cargo de la Corte Constitucional.

Así las cosas, se expidió la comentada ley estatutaria el 2 de junio de 1994, la cual fue promulgada en el Diario Oficial No. 41.379 del 3 de junio de 1994, y se nominó “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*”; como ya se visualizó.

Posteriormente, el artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011<sup>16</sup>, determinaron que le corresponde en única instancia, la competencia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, ejercer el *control inmediato de legalidad*; respecto de *i. las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa territorial, únicamente ejercidas ii. como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*, por ello delimitaron el procedimiento en su artículo 185 Ib.

Reiteró el Legislador, no de manera tautológica sino preventiva y restrictiva **a.** que las competencias sobre orden público para conjurar las crisis, deben entenderse estrictas y regladas; **b.** y previó que las autoridades territoriales podían expedir normas generales, **1.** pero que debían serlo y hacerlo con arreglo a los Decretos legislativos que expida el Gobierno, o sea, **2.** actos de carácter general, **3.** proferidos en ejercicio de la función administrativa territorial durante los Estados de excepción, **4.** pero como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Gobierno, **5.** que, se itera, pueden ser decretados por autoridades territoriales departamentales y municipales, y que, **6.** para su control judicial específico y concurrente, la competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

Corolario de lo dicho es, **i.** una cosa es el decreto que declara el “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional<sup>17</sup>, **ii.** otra, muy distinta, son sendos decretos legislativos que el Gobierno<sup>18</sup> dicte para conjurar la crisis en materias específicas y concretas; así, **iii.** las normas que las autoridades territoriales pueden dictar al amparo de la institución, **iv.** son las específicamente determinadas por el Gobierno en cada caso concreto para conjurar la crisis del “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional, **v.** no otras.

Con el Consejo de Estado diríamos<sup>19</sup>, finalmente, respecto de las **características del C. I. de L.**, glosando su jurisprudencia del artículo 185 aludido, **i. su carácter**

---

<sup>16</sup> (enero 18), promulgada en el Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011, <Rige a partir del 2 de julio de 2012, Art. 308>, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

<sup>17</sup> Competencia adscrita al Presidente de la República y los ministros del Despacho.

<sup>18</sup> Competencia adscrita al Presidente y al “*Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular*”, que en la descripción constitucional constituyen el “*Gobierno*”, de manera concurrente.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Once Especial De Decisión, Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO; Auto interlocutorio del 22 de abril de 2020, Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01163-00 (CA)A. Actor: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Demandado: Resolución 005 del 19 de marzo de 2020, Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, expedida por el presidente de Colpensiones, «*[p]or el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones*», Decisión: Auto que no avoca conocimiento.

También; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE; Sentencia del 31 de mayo de 2011, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA), Actor: Ministerio de la Protección Social.

**jurisdiccional:** por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; **ii. es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional o Territorial, se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; **iii. es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; **iv. es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; **v. hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; **vi. el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) y **vii. es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos.

Corolario de lo anterior es que los requisitos a examinar en este especial medio de control, son los preliminares y concurrentes de *i) ser un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa y/o potestad reglamentaria y; iii) que sea desarrollo un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción;* luego de lo cual y satisfechos, se avanza, integralmente a examinar su **análisis material del acto** (confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico, junto con las demás normas constitucionales y legales aplicables) y **la razonabilidad de la decisión** (test de razonabilidad, que se vincula con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, 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).

### **El Decreto legislativo 440 de marzo 20 de 2020<sup>20</sup>.**

El Gobierno Nacional determinó algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social,

1. acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia<sup>21</sup>;
2. la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, garantizando el debido proceso y el derecho de defensa;
3. para facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se

---

<sup>20</sup> “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 COVID-19”.

<sup>21</sup> Sin modificar el pliego de condiciones.

autoriza la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria<sup>22</sup>, cuando no haya mecanismos que permitan continuarlos de manera normal;

4. permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos<sup>23</sup>, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia;

5. autorizar, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia;

6. para la adquisición de bienes relacionados con la emergencia, las entidades podrán adquirirlos mediante el Instrumento de agregación de demanda de grandes superficies, fijando el valor de la transacción hasta por el monto máximo de la menor cuantía de la respectiva Entidad Estatal.

7. entender comprobado el hecho que da lugar a la declaración urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para a. la contratación directa del suministro de bienes, b. 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, c. así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud; poniendo presente que las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente en lo demás;

8. con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley [80](#) de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios;

9. autorizando a las entidades estatales implementar la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas, por mecanismos electrónicos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo [616.1](#) del Estatuto Tributario.

En todo caso, estipuló que los efectos del mencionado decreto rigen “*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*”.

### **Del acto objeto de control inmediato de legalidad.**

En principio y desde noviembre anterior, la humanidad empezó a sobrecogerse por los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS<sup>24</sup>, causante de lo que se conoce como la enfermedad

---

<sup>22</sup> Revocar, de manera motivada, los actos administrativos de apertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación de ofertas.

<sup>23</sup> Las entidades territoriales deben preferir, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, la compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, quedó autorizada para **a.** diseñar y organizar el proceso de contratación para los acuerdos marco de precios por contratación directa, durante el término de duración del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional, **b.** configurar catálogos de emergencia, conformados por proveedores preexistentes en esos Instrumentos de Agregación de Demanda, así como por nuevos proveedores, previa verificación de los requisitos habilitantes y de calificación del proceso de selección.

del Covid-19 o popularmente “*coronavirus*”. La crisis humanitaria sobreviniente era palpable desde los primeros indicios de la pandemia que se inició en el lejano oriente y que, más temprano que tarde, llegaría a nuestra patria.

Por tal menester,

1. El Presidente de la República y sus ministros expidieron los Decretos 417 y 440 de 2020, desde el día 17 de marzo de 2020, para reconocer el “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional y poco a poco se establecieron Decretos legislativos sobre las materias necesarias para conjurar la crisis

Por su parte,

2. La Alcaldesa de Icononzo, Tolima, expidió el decreto de la referencia el 14 de abril anterior.

La burgomaestre estableció en el acto administrativo de la referencia las medidas que estimó necesarias para afrontar la crisis que describió, y dijo fundamentar el ejercicio de su competencia en “*la Constitución Política, artículos 2, 209 y 315, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 y el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012*”, así mismo, en el cúmulo normativo que el Gobierno Nacional explayó en el **Decreto legislativo 440 de marzo 20 de 2020**<sup>25</sup>; y en la parte resolutive definió:

1. acoger la autorización legal específica para declarar, de puro derecho, “*la situación de calamidad pública y urgencia manifiesta en el municipio de Icononzo Tolima por emergencia sanitaria con ocasión a la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus Covid-19*”.
2. fijar la regencia inicial de ello hasta el 30 de mayo de 2020, aunque estimó su vigencia y eventual prórroga hasta cuando lo estime el Gobierno Nacional y el Gobierno, a través del Ministerio de Salud y Protección Social.
3. autorizó a la oficina de contratación municipal para adelantar la celebración de los contratos relacionados directamente con las actividades de respuesta a la calamidad declarada y determinó que el trámite se someterá a lo dispuesto en el Artículo 66 de

---

<sup>24</sup> El Presidente de la República y los ministros del Despacho reconocieron, entre otras cosas: “*Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.*

*Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia<sup>111</sup>, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.*

*Que la misma Organización señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos; pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y a una carga más pesada para el sistema de salud; que a la postre requeriría medidas más severas de control y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención.”.*

Y que el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó varias decisiones de prevención y contención de la pandemia que resultaron finalmente insuficientes para enfrentar la crisis aludida -Decreto 417 de 2020 (Marzo 17) “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”-.

<sup>25</sup> “*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 COVID-19*”.

la Ley 1523 de 2012 y demás normas legales y reglamentarias.

4. autorizó, para atender las necesidades y los gastos propios de esta emergencia, hacer los traslados presupuestales internos que se requieran al rubro de gestión del riesgo de desastres dentro del presupuesto del Municipio, y autorizó a la secretaría de hacienda municipal a realizar las gestiones y operaciones necesarias para atender la situación de calamidad pública.

5. en los términos del inciso 2° del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, ordenó al Secretario de Planeación e Infraestructura y al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, la elaboración y ejecución del Plan de Acción Específico en el marco de la emergencia sanitaria decretada, incluyendo las actividades de precaución para mitigar el riesgo de diseminación del virus y su control, al igual que para el manejo de las áreas afectadas cuando aquellas se presenten.

6. asignó la tarea de seguimiento y control del Plan de Acción Específico al Secretario de Planeación y al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.

7. incorporó al acto normativo, todas las reglas contenidas en los decretos y resoluciones que las autoridades nacionales y departamentales han producido frente a este asunto, y que no sean incompatibles con las medidas acá adoptadas; sin embargo de ello, estableció que *“Las medidas propias del territorio municipal constituyen norma especial, dados los análisis especiales y las particularidades de este municipio”*.

8. acudió al principio de colaboración armónica, por la complejidad del asunto y atendiendo a los diversos sistemas de atención del riesgo y los subsistemas sectoriales, para establecer que las acciones locales deben coordinarse con los diferentes niveles territoriales, nacionales y de gestión y las diversas mesas de trabajo técnicas o científicas y de colaboración.

9. ordenó comunicar el acto al Ministerio de Salud, Protección Social y a la Contraloría Departamental del Tolima.

#### **Caso concreto.**

Descendiendo al *sub examine*, corresponde a la Sala Plena verificar, en primer lugar, los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 031 del 22 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldesa municipal de Icononzo, para luego, de superarse tal examen, adelantar el estudio formal y material del acto administrativo.

#### **Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad en este asunto.**

##### **Factor subjetivo o de autoría.**

El Decreto 031 de 2020 fue expedido por la Alcaldesa Municipal de Icononzo, que es una entidad territorial de la jurisdicción del Departamento del Tolima; ergo, el conocimiento de este control inmediato de legalidad, corresponde al Tribunal Administrativo del Tolima en Sala Plena, como los prescriben los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151-14 y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la **Sentencia No. C-179 de 94** de la Corte Constitucional. Se cumple el primer presupuesto.

##### **Factor de objeto.**

Advierte la Sala que la burgomaestre de Icononzo adoptó una medida de carácter general en su circunscripción territorial, como uno de los mecanismos escogidos por el Gobierno Nacional para conjurar la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus Covid-19 e impedir la extensión de sus efectos; definiendo en su jurisdicción las directrices de una norma con fuerza de ley, en situación abstracta e

impersonal, propia de un acto administrativo de carácter general, allanándose al segundo presupuesto.

#### **Factor de motivación o causa.**

El control inmediato de legalidad de un acto, supone que el mismo haya sido proferido por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante el estado de excepción en concreto.

Y como el Gobierno Nacional se habilitó las facultades excepcionales legislativas en el Decreto 417 de 2020 -Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional- por causa la pandemia aludida, en principio no ha lugar verificar una eventual excepción de inconstitucionalidad, cuyo estudio es tema competencial de la H. Corte Constitucional en unos tiempos cortos, acordes con las medidas de urgencia enunciadas en los Decretos legislativos 417 y 440 de 2020; el Tribunal pues, entiende satisfecha la capacidad para modificar las Leyes.

Y como la Jefe de la Administración municipal, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de uno de los decretos legislativos, en el caso de autos, no hizo más que adecuar en su jurisdicción las prescripciones nacionales, igualmente entiende satisfechos los requisitos de avenimiento a las normas superiores del acto administrativo de la referencia. Por manera pues, Hállese cumplido el tercer presupuesto de procedibilidad, motivo por el cual es procedente adelantar el examen de fondo.

#### **De los requisitos formales y materiales del Decreto 031 del 22 de marzo de 2020.**

##### **- Competencia de la autoridad que lo expide.**

El acto administrativo analizado está suscrito por la Alcaldesa Municipal de Icononzo - Tolima como Jefe de la administración local, conforme lo dispone el artículo 84 de la Ley 136 de 1994<sup>26</sup>, que desarrolló el ordenamiento Superior -artículos 2, 209 y 315- y que impone a éstos servidores públicos las responsabilidades consecuentes para asegurar la prestación de los diferentes servicios a su cargo -artículo 91 de la Ley 136 de 1994 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*<sup>27</sup>-

Y es que también es de la incumbencia funcional de la burgomaestre - artículo 12 de la Ley 1523 de 2012<sup>28</sup>- ser conductora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en su nivel territorial, para lo cual tiene las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en su jurisdicción.

En cuanto a las normas de policía y función administrativa, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016<sup>29</sup> *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia*

---

<sup>26</sup> **“ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO.** *En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.”*

<sup>27</sup> Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

<sup>28</sup> 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.

*Ciudadana” imponen a los Alcaldes acometer las tareas inherentes en tanto, “... el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos...”<sup>30</sup> como un poder puramente normativo porque es función sujeta al marco constitucional, legal y reglamentario, con la adopción de reglamentos de alcance local.*

### **Conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.**

Es obvio que los Decretos legislativos 417 y 440 de 2020 fueron allanados en sus

---

<sup>29</sup> **“ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA 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:*

- 1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.*
- 2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.*
- 3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.*
- 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.*
- 6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*
- 7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.*
- 8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.*
- 9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*
- 10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.*
- 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.” (Subraya fuera del texto original)*

<sup>30</sup> **Sentencia C-813/14.** Referencia: expediente D-10187, Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1355 de 1970 “*Por el cual se dictan normas sobre Policía*”, Demandante: Hamixon Leal Chilatra, Magistrada (e) Ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ; Sentencia del 5 de noviembre de 2014.

regulaciones normativas territoriales por la Jefe de la administración local de Icononzo, excepto un segmento que presenta problemas de constitucionalidad como pasará a disertarse; por lo cual, evidentemente con el resto del articulado se satisface el elemento causal de la función ejercida, en cuanto a la **a.** relación evidente entre los hechos que habilitan al emisor el acto administrativo -la pandemia que aqueja la especie- y **b.** la verificación de la jerarquía normativa que supone el apego a la sujeción de normas superiores<sup>31</sup>.

La motivación del acto administrativo territorial calca genéricamente los Decretos Legislativos 417 de marzo 17 de 2020 y 440 del 20 siguiente, con el fin de permitir a las autoridades administrativas -nacionales y territoriales y por servicios-, a declarar la **urgencia manifiesta**<sup>32</sup> y con ello, la aligeración del procedimiento de contratación pública, ante la necesidad de adquirir bienes y servicios o la contratación de obras públicas necesarios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia innumerable.

### **La ilegalidad del segmento normativo.**

La alcaldesa municipal de Icononzo consideró incluir en la parte dispositiva,

*“ARTÍCULO CUARTO: Entiéndase incorporado al presente acto, todas las reglas contenidas en los decretos y resoluciones que las autoridades nacionales y departamentales han producido frente a este asunto, y que no sean incompatibles con las medidas acá adoptadas. Las medidas propias del territorio municipal constituyen norma especial, dados los análisis especiales y las particularidades de este municipio.”.*

La expresión *“Las medidas propias del territorio municipal constituyen norma especial, dados los análisis especiales y las particularidades de este municipio.”* será expulsada del mundo jurídico porque de acuerdo con la arquitectura diseñada por el Constituyente, la jerarquía normativa es un haz vinculante.

Como se sabe, un Estado organizado propende porque las actuaciones de sus autoridades se enmarquen en la legitimidad del actuar y así nos proclamamos en nuestro Artículo 2 Superior para definir los fines esenciales del Estado, esto es, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución como presupuesto para asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Todo ello porque *“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias,*

---

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH; Sentencia del 8 de julio de 2014, Radicación: 11001031500020110112700 (CA), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Decreto 2962 de 2011.

<sup>32</sup> Ley 80 de 1993 “Estatuto de Contratación de la Administración Pública”:

*“Artículo 42º.- 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 concursos públicos.*

*La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado.”*

*y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.*

Es que efectivamente, al cabo que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, en cambio *“Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”* - artículo 6-, norma que ha de ser integrada con la regulación de la Función Pública que en el artículo 122 exige que el empleo público no tenga funciones detalladas en ley o en el reglamento y para ello, el artículo 123 que exige de los servidores públicos que estén al servicio del Estado y de la comunidad, ejerciendo sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento; así las cosas, la Función Administrativa axiológicamente expuesta en el artículo 209 Superior debe estar 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.

Ciertas instituciones autoregulan la función pública para que los contenidos programáticos se cumplan, digamos de ellos, a guisa de ejemplo, la conformación y expedición de los actos administrativos, entre otros.

La Jefe administrativa territorial expidió el acto que debía observar los elementos contenidos en cuanto a no haberlo expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse; de allí que la presunción de legalidad que acompaña los actos administrativos demandados se pueden diluir en el mar de la sinrazón de la Administración a partir de este medio de control en los aspectos puntuales censurados.

Así que cuando se quiso guardar la intangibilidad de los reglamentos municipales, por encima de los nacionales, la decisión naufragó en la ilegal de reconocer que ninguna norma de esta estirpe puede pervivir si contraviene un Decreto legislativo que detalladamente reguló los aspectos atrás diseccionados; por lo tanto, la expresión *“Las medidas propias del territorio municipal constituyen norma especial, dados los análisis especiales y las particularidades de este municipio”*, es ilegal y en razón de ello, lo que debe considerarse es lo contrario, esto es, *“Las medidas propias del territorio municipal, en materia contractual, en cuanto sean contrarias a lo dispuesto en los Decretos 417 y 440 de 2020, se consideran derogadas de pleno derecho”*.

La Sala Plena determinará, de acuerdo con el artículo 187 del C. de P.A. y de lo C.A.<sup>33</sup>, que el artículo 4 del Decreto 031 del 22 de marzo de 2020, estudiado, quedará así: **“ARTÍCULO CUARTO:** *Entiéndase incorporado al presente acto, todas las reglas contenidas en los decretos y resoluciones que las autoridades nacionales y departamentales han producido frente a este asunto, y que no sean incompatibles con las medidas acá adoptadas. Las medidas propias del territorio municipal, en materia contractual, en cuanto sean contrarias a lo dispuesto en los Decretos 417 de 2020, 440 de 2020, 537 de 2020, 538 y 539 de 2020, se consideran derogadas de pleno derecho”*.

---

<sup>33</sup> **“ARTÍCULO 187. CONTENIDO DE LA SENTENCIA. ...**

*Para restablecer el derecho particular, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas”*.

## **La proporcionalidad y el carácter transitorio de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.**

Ha poco el Consejo de Estado ha venido insistiendo sobre las características específicas de los Decretos legislativos<sup>34</sup>; por lo tanto, y como lo dispuesto por el Decreto 440 de 2020 discurrió normativamente subrogando o fijando regencias de las normas involucradas, lo procedente es entender que la regencia del mencionado Decreto ley **i)** derogó, adicionó o modificó las leyes que pertinentes de contratación pública en lo que le sea contrario, y en consecuencia, por tener los mismos efectos jurídicos de una ley, **ii)** desarrolló el estado de emergencia con vigencia indefinida – y puede sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción- por no relacionar nuevos tributos o modificar los impuestos existentes, aunque **iii)** puede ser derogado, modificado o adicionado por el propio Gobierno Nacional durante el Estado de excepción multiresañado o por el Congreso, por no ser de iniciativa legislativa del Gobierno Nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, los Decretos Legislativos 537 de abril 12 de 2020<sup>35</sup>; 538 del 12 de abril<sup>36</sup>, 539 de 2020 de abril 13<sup>37</sup>, del Gobierno Nacional modificaron el criterio temporal del Decreto 440 de 2020, señalando que tal facultad estará vigente mientras dure el estado de emergencia sanitaria declarada por Ministerio Salud y Protección

---

<sup>34</sup> El Honorable Consejo preciso, respecto de los Decretos legislativos:

*“(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.*

*(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.*

*(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes:*

*(a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia.*

*(b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.*

*iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.”*

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19, C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; Auto interlocutorio del 4 de mayo de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, Temas: - Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. - Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. - El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad Covid-19. - Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. - Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad. - Auto interlocutorio O-340-2020 1.

<sup>35</sup> *“Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

<sup>36</sup> *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

<sup>37</sup> *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

Social a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020<sup>38</sup>, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus Covid-19 y con arreglo a los Decretos legislativos.

### **De la cosa juzgada relativa.**

Evidentemente la vía ordinaria permitirá ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier persona<sup>39</sup> o ciudadano<sup>40</sup>, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

Queda a salvo, igualmente, el medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho<sup>41</sup> si se presentan las exigencias de sus elementos normativos.

---

<sup>38</sup> Artículo 1º: Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárese la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratorio podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

<sup>39</sup> C. de P.A. y de lo C.A., “**ARTÍCULO 137. NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

*Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*

*También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.*

*Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:*

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

**PARÁGRAFO.** *Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”.*

<sup>40</sup> C. de P.A. y de lo C.A. “**ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.** Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

*También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.*

**PARÁGRAFO.** *El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.”.*

<sup>41</sup> “**ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.** Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

*Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se*

### **Conclusión.**

La medida adoptada en el Decreto 031 del 22 de marzo de 2020, como ya lo ha dicho la Sala Plena en un caso parecido al que hoy otea la Sala, *“se justifica en la necesidad inmediata de fortalecer el sistema de salud; la red hospitalaria con medidas de protección para pacientes, personal médico y comunidad en general; así como brindar ayudas rápidas a la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia del Covid – 19, lo que impide acudir al procedimiento general de selección de licitación pública, en tanto este medio de escogencia de contratista supone la disposición de un período más prolongado de tiempo que eventualmente pondría en riesgo el interés público que se pretende proteger con la declaratoria de urgencia manifiesta”*<sup>42</sup>.

Por lo expuesto y con la salvedad anotada, se declara la legalidad del acto administrativo revisado a través del presente medio de **control inmediato de legalidad**.

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO:** Declarar la legalidad condicionada del Decreto 031 del 22 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa municipal de Icononzo – Tolima, *“Por medio del cual se declara una situación de calamidad pública y urgencia manifiesta en el municipio de Icononzo – Tolima por emergencia sanitaria con ocasión a la contingencia epidemiológica causada por el coronavirus (Covid-19) y se dictan otras disposiciones”*, exceptuado el artículo 4, que dará así:

*“ARTÍCULO CUARTO: Entiéndase incorporado al presente acto, todas las reglas contenidas en los decretos y resoluciones que las autoridades nacionales y departamentales han producido frente a este asunto, y que no sean incompatibles con las medidas acá adoptadas. Las medidas propias del territorio municipal, en materia contractual, en cuanto sean contrarias a lo dispuesto en los Decretos 417 de 2020, 440 de 2020, 537 de 2020, 538 y 539 de 2020, se consideran derogadas de pleno derecho”*.

**SEGUNDO:** La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados, sin perjuicio de los medios del control ordinarios contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**TERCERO:** Por Secretaría notifíquese la presente decisión a la Alcaldía Municipal de Icononzo Tolima, al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación. Igualmente comuníquese esta decisión en el portal *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el portal habilitado por el Consejo Superior de la

---

*presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”*

<sup>42</sup> Tribunal Administrativo del Tolima, Magistrado Ponente Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ, Referencia: CA-00003, Medio de control: Control Inmediato de Legalidad – Estado de Excepción, Autoridad que emite acto: Alcalde Municipal de San Antonio – Tolima, Acto administrativo: Decreto 043 del 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara una urgencia manifiesta para conjurar las situaciones excepcionales producto de la epidemia causada por el coronavirus (Covic-19) y se dictan otras disposiciones”*.

Judicatura para los medios de control inmediatos de legalidad.

**CUARTO:** En firme esta providencia, archívese el expediente conforme al reglamento del Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los Magistrados,

**ANGEL IGNÁCIO ALVAREZ SILVA**  
Aclara voto

**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

**LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**  
Salva voto

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**  
Aclara voto

**NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima.