



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

Magistrado Ponente: LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA

Referencia: Auto deja sin efecto providencia de admisión
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Acto administrativo: Resolución 113 del 26 de marzo de 2020
Entidad territorial: Municipio de Quimbaya
Radicado: 63001-2333-000-2020-00205-00

Tema: Control inmediato de legalidad – presupuestos –

Armenia, treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020)

Siguiendo y respetando el criterio adoptado por la Sala Plena de Decisión de este Tribunal - que dentro de los asuntos tramitados por control de legalidad, radicados 63001-2333-000-2020-00075-00 y 63001-2333-000-2020-00052-00, fue necesario el retiro de proyecto de fallo inhibitorio-, se procede a emitir la presente decisión por ponente.

*Cumplidas todas las etapas previstas en el proceso, agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, sin que hayan pruebas por practicar y sin que se observen causales de nulidad, procede el Tribunal a emitir la decisión que corresponde dentro del presente control inmediato de legalidad respecto de la **Resolución 113 del 26 de marzo de 2020**, proferida por el Alcalde Municipal de Quimbaya ‘POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA UNASITUACIÓN DE URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE QUIMBAYA, QUINDIO’.*

1. ANTECEDENTES

Recibido de la Alcaldía Municipal de Quimbaya el referido acto administrativo, a fin de que se ejerza el control de que trata el

Auto deja sin efecto providencia de admisión
Control inmediato de legalidad
63001-2333-000-2020-00205-00
RESOLUCION 113 del 26 de marzo de 2020 – MUNICIPIO DE QUIMBAYA

artículo 136 del CPACA, se avocó su conocimiento por parte de este Tribunal, mediante auto del 6 de mayo de 2020, en el que se dispuso el trámite del artículo 185 del CPACA (Carpeta 5-expediente digital).

1.1. Acto Objeto de Control de Legalidad

La resolución materia de control en su parte resolutive determinó:

“ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR LA URGENCIA MANIFIESTA, en el Municipio de Quimbaya, Quindío, para atender emergencia ocasionada por la propagación de la pandemia COVID-19, realizando las contrataciones necesarias para tal fin, entre las que se encuentra la adquisición de los elementos de bioseguridad necesarios para dar ejecución a las actividades misionales de la Subsecretaria de Salud Municipal y las demás pertinentes para la atención de la población vulnerable y/o en situación de debilidad manifiesta, en el Municipio de Quimbaya, con ocasión de la pandemia coronavirus.

ARTICULO SEGUNDO: Adelantar las gestiones necesarias para la celebración de los siguientes contratos en la modalidad de selecciones de contratación directa, por causal de urgencia manifiesta.

- A. OBJETIVO DEL CONTRATO A CELEBRAR “CONTRATO DE SUMINISTROS KITS DE ALIMENTOS E IMPLEMENTOS DE ASEO PARA LA POBLACION MAS VULNERABLE Y ADULTOS MAYORES DEL MUNICIPIO DE QUIMBAYA.
- B. OBJETO DEL CONTRATO A CELEBRAR: “CONTRATO DE COMPRAVENTA DE ELEMENTOS DE PROTECCION PERSONAL Y MATERIALIALES DE PROTECCION PARA EL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE QUIMBAYA”
- C. OBJETO DEL CONTRATO A CELEBRAR: “CONTRATAR LA ADMINISTRACION, FUNCIONAMIENTO Y OPERACIÓN DEL CENTRO VIDA DEL MUNICIPIO DE QUIMBAYA, BRINDANDO PROTECCION INTEGRAL A LOS ADULTOS MAYORES EN CONDICION DE VULNERABILIDAD Y CON ENFOQUE EN LOS DERECHOS DE LAS MINORIAS.

ARTICULO TERCERO: ORDENAR a la Secretaria de Hacienda del Municipio de Quimbaya, realizar los movimientos presupuestales

Auto deja sin efecto providencia de admisión
Control inmediato de legalidad
63001-2333-000-2020-00205-00
RESOLUCION 113 del 26 de marzo de 2020 – MUNICIPIO DE QUIMBAYA

que resulten necesarios en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta.

ARTICULO CUARTO: (sic)

ARTICULO CUARTO: En cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, después de legalizados los contratos, remitirlos con el presente acto administrativo y todos los antecedentes del mismo, al organismo de control fiscal competente (*Archivo 2 expediente digital*).

1.2. Pruebas

No se vislumbran pruebas aportadas dentro del expediente.

2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor agente del Ministerio Público recorrió el traslado entonces ordenado, rindiendo concepto en el que expuso algunas consideraciones referentes a la Urgencia Manifiesta y principios de contratación estatal.

Señala que el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta es un acto administrativo de carácter discrecional que debe cumplir con ciertos criterios de orientación, entre ellos el consistente en que dicha facultad debe operar según la oportunidad, esto es, cuando el operador jurídico considera que los supuestos que exige la ley se configuran y adopta la decisión. Este es el caso de la urgencia manifiesta, la cual posibilita la contratación estatal sin formalidad alguna por cuestiones de fuerza mayor o calamidad pública, entre otras (Artículo 42 de la ley 80 de 1993). Empero, este criterio ha terminado identificándose con los conceptos jurídicos indeterminados que operan como una pseudo-discrecionalidad, habida cuenta que obedecen a razones técnicas que restringen la maniobrabilidad a una sola opción.

Advierte que no se puede confundir la potestad discrecional con los conceptos jurídicos indeterminados, como lo son: la utilidad pública o el precio justo, la urgencia manifiesta o el buen padre de familia. En la primera, la administración pública se encuentra ante

Auto deja sin efecto providencia de admisión
Control inmediato de legalidad
63001-2333-000-2020-00205-00
RESOLUCION 113 del 26 de marzo de 2020 – MUNICIPIO DE QUIMBAYA

una habilitación legal para adoptar diferentes tipos de decisiones, empero, ajustadas a derecho.

Destaca que, la administración pública no se puede amparar en la discrecionalidad técnica para evitar el control judicial, para lo cual invoca pronunciamiento del Consejo de Estado¹, del cual cita las siguientes reglas:

- “• El derecho público colombiano no es ajeno a la discrecionalidad técnica.
- La naturaleza técnica de las decisiones administrativas de ninguna manera se traduce en la consagración de ámbitos de actividad de la administración inaccesibles al control por parte del juez de lo contencioso administrativo.
- El Juez no está obligado a inclinarse por la valoración previamente efectuada por la administración, dado que la actividad probatoria busca convencerlo a favor de cada una de las partes, con el objeto de obtener un pronunciamiento favorable para sus pretensiones.
- El control judicial puede tener una intensidad diversa: cuando se presenta un error manifiesto de apreciación frente a varios tipos de solución (control negativo), en este caso el juez se limita a analizar si se superaron los límites de la razonabilidad desde una óptica teleológica; o cuando sólo es posible escoger una única respuesta correcta (control positivo), en cuyo evento el juez puede sustituir la valoración técnica previamente efectuada en sede administrativa cuando esta no coincida con la única jurídicamente admisible. Obviamente, en virtud del principio de carga probatoria consagrado en el artículo 167 del C.G.P., es a la parte demandante a la que le corresponde
- Probar que la administración pública incurrió en un error manifiesto de apreciación o no escogió la única respuesta correcta, en caso contrario se despacharían desfavorablemente las pretensiones.”

Por tanto, el acto administrativo que declara una urgencia manifiesta obedece a un concepto jurídico indeterminado que en el caso que nos ocupa, se nutre del contenido del estado de emergencia, por ende, no se trata de una facultad discrecional ilimitada en cabeza del ejecutivo municipal, sino de una potestad técnica tendiente única y exclusivamente a conjurar el estado de

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 31 de octubre de 2007. Expediente 13503. Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez. Extracto jurisprudencial publicado en la revista de jurisprudencia y doctrina de Legis de Abril de 2008, páginas 600 a 612.

emergencia, por tanto, todos los contratos que se celebren bajo el amparo de esta figura jurídica, deberán ser observados con lupa, pues el margen de maniobrabilidad que tiene la administración en estos eventos es circunscrito a una sola posibilidad, controlar y superar la pandemia que hoy nos atañe.

Lo anterior obedece a que de conformidad a lo contemplado en el artículo 39 de la Ley 80 de 1993, por regla general los Contratos Estatales deben constar por escrito y precisamente dicha normativa, en su artículo 41, consagra la única excepción al requisito de plasmar por escrito los contratos estatales, este es el caso de la urgencia manifiesta. En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en los siguientes términos:

(...) resulta importante señalar que esta figura tiene un régimen jurídico especial, pues es el único caso en que el legislador permite expresamente el contrato consensual, esto es, cuando las circunstancias impiden la suscripción del contrato, se podrá incluso prescindir del acuerdo acerca de la remuneración del contratista, la cual podrá acordarse con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato o en la liquidación del mismo. Se hace entonces evidente la prevalencia del interés general, en este caso, por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas, pues el régimen jurídico cede ante situaciones excepcionales con el fin de permitir que las soluciones se den en el menor tiempo posible.²

Así las cosas, tenemos que la Administración Pública bajo la égida de un estado de excepción, puede flexibilizar los procedimientos administrativos con el objeto de conjurar la crisis y entre las figuras que puede utilizar, se encuentra el concepto jurídico indeterminado de la urgencia manifiesta, el cual permite celebrar contratos estatales obviando los procesos de selección ordinarios e incluso sin que el negocio jurídico obre por escrito, sin embargo, esta situación no implica una discrecionalidad ilimitada o arbitraria, sino una potestad reglada cuyo único margen de maniobrabilidad es conjurar la crisis o situación excepcional.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 7 de febrero de 2011. Radicación 11001-03-26-000-2007-00055-00. Consejero Ponente: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Extracto jurisprudencial publicado en la revista de jurisprudencia y doctrina de Legis de abril de 2011, páginas 598 a 603

Auto deja sin efecto providencia de admisión
Control inmediato de legalidad
63001-2333-000-2020-00205-00
RESOLUCION 113 del 26 de marzo de 2020 – MUNICIPIO DE QUIMBAYA

Respecto los principios de contratación conforme a la actual época de pandemia, el señor Agente del Ministerio Público, invoca pronunciamiento del Procurador General de la Nación³.

De lo expuesto se puede colegir que la contratación directa no es una figura jurídica que se encuentre al margen del principio de selección objetiva, por el contrario lo debe garantizar, y debe ser considerada como una modalidad de los procesos de selección. Sin embargo, la jurisprudencia ha aclarado que no es verdad que para celebrar contratos que se someten al proceso de selección de la contratación directa se requiera obtener varias ofertas, para escoger la más favorable. En todo caso advierte que la entidad contratante debe garantizar aspectos, facetas y espacios posibles de la publicidad, de la moralidad y de la objetividad en la escogencia. Por ejemplo: se requiere que el contratista elegido no lo sea por razones políticas o de amistad, o de recomendación basada en criterios caprichosos.

Como corolario de lo expuesto, cada contrato que celebre el Estado bajo la modalidad de selección de contratación directa, deberá aplicar los principios de la contratación estatal y justificar la escogencia del contratista, determinada en relación con el principio de selección objetiva como desarrollo del derecho fundamental a la igualdad, en otras palabras, no se puede utilizar esta figura para facilitar intereses politiqueros o para favorecer motivos subjetivos contrarios al interés general.

Extrapolando todo lo expuesto al caso que nos ocupa, es menester señalar que el Municipio de Quimbaya deberá utilizar la causal de contratación directa denominada urgencia manifiesta, única y exclusivamente para conjurar la pandemia, aunado a que los contratos que se celebren como consecuencia de la misma, deberán respetar los principios de la contratación estatal y ser pactados con el mejor postor, respetando el principio de selección objetiva como manifestación del derecho fundamental a la igualdad, so pena de nulidad absoluta de tales contratos. Esta directriz la debe tener muy clara la Contraloría General de la

³ Ver: La Directiva No. 16 del 22 de abril de 2020 emitida por el Procurador General de la Nación.

*Auto deja sin efecto providencia de admisión
Control inmediato de legalidad
63001-2333-000-2020-00205-00
RESOLUCION 113 del 26 de marzo de 2020 – MUNICIPIO DE QUIMBAYA*

República al revisar la legalidad de los actos administrativos y los contratos estatales que justifiquen los negocios respectivos.

Por otro lado, como la declaratoria de urgencia manifiesta que hoy nos atañe, se funda en el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, declarada en el Decreto 417 de 2020, la cual estuvo vigente hasta el 15 de abril de 2020, se solicita al Tribunal que en el fallo module el presente asunto, en el sentido de que consagre en la parte resolutoria de la sentencia, que la resolución objeto de control se funda también en el Decreto 537 del 12 de abril de 2020, con el objeto de que el sustento de la urgencia manifiesta continúe vigente a partir del día siguiente al anotado 15 de abril y hasta el momento que dure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

La modulación en el contencioso sólo se aplica en lo atinente a la interpretación, más no en lo referente a los efectos de la decisión, pues la providencia siempre debe regir hacia el futuro por seguridad jurídica y protección de derechos adquiridos.

El Ministerio Público advierte que el artículo segundo del decreto que hoy nos ocupa, establece unos objetos contractuales, sin embargo, este solo listado no satisface los principios de la contratación estatal, pues adolece de los siguientes requisitos:

- No identifica claramente la necesidad de la contratación derivada de la emergencia en los siguientes aspectos: i) las razones por las que el contrato permite afrontar la emergencia sanitaria, ii) la focalización de la población beneficiaria, iii) la justificación técnica y económica de la contratación, iv) las condiciones de entrega de los bienes o la prestación del servicio y, v) la información sobre la persona natural o jurídica con la que se celebraría el contrato.*
- No Caracteriza los bienes, obras y servicios, las especificaciones técnicas del bien, la cantidad y la calidad requerida con ocasión de la pandemia.*
- No se elabora estudios de mercado o como mínimo análisis de mercado y de costos con el fin de optimizar recursos, revisando*

contratos similares, precios del mercado y estableciendo precios máximos a bienes o servicios necesarios para atender la pandemia. Así mismo, no se deja constancia que se haya revisado las fuentes oficiales o sistemas de información de precios como el SIPSA del DANE y, la regulación de precios de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, entre otros.

- Al no identificarse contratista alguno, tampoco se precisa la idoneidad y experiencia de los contratistas o proveedores, para garantizar la satisfacción de la necesidad de la población beneficiaria de la contratación de los bienes y servicios.*
- No se precisa si se es viable adelantar compras centralizadas o agrupar necesidades comunes con otras Entidades para comprar conjuntamente bienes y servicios requeridos para atender la pandemia.*
- No se usa los mecanismos de agregación de demanda disponibles en virtud de la emergencia sanitaria que pone a disposición Colombia Compra Eficiente.⁴*

Reitera que esto es necesario para evitar el pago de bienes y servicios con sobrepagos, mediante el alza de precios injustificados o a través de ventas atadas al acaparamiento y la especulación, en desarrollo de los principios de economía, transparencia y selección objetiva que deben reinar en la contratación estatal.

Como corolario de lo anterior, el Ministerio Público solicita que se declaren ilegales los objetos contractuales descritos en el artículo segundo de la resolución que nos ocupa, pues los mismos resultan insuficiente para asegurar los principios de la contratación estatal y considera que este asunto se debe diferir al acto administrativo que justifique la contratación directa específica, conforme lo consagra el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015.

3. AVISO A LA COMUNIDAD

⁴ Ver: La Directiva No. 16 del 22 de abril de 2020 emitida por el Procurador General de la Nación.

Auto deja sin efecto providencia de admisión
Control inmediato de legalidad
63001-2333-000-2020-00205-00
RESOLUCION 113 del 26 de marzo de 2020 – MUNICIPIO DE QUIMBAYA

En la providencia del 27 de marzo de 2020, a través de la cual se avocó conocimiento del presente asunto, se dispuso:

"SEGUNDO: INFORMAR a la comunidad, por el término de 10 días y a través de la Secretaría de esta Corporación, la existencia del presente asunto, para los efectos de que trata el numeral 2 del artículo 185 del CPACA.

Parágrafo. Para tales efectos, la Secretaría deberá publicar el contenido del aludido Decreto.

TERCERO: INVITAR a entidades públicas, organizaciones privadas y expertos en la materia de que trata el referido acto administrativo, para que dentro de los cinco (5) días siguientes a la publicación de que trata el numeral anterior, presenten concepto al respecto, si a bien lo tienen." (*Archivo 5-ed*).

En consideración a ello, la Secretaría del Tribunal, el día 31 de marzo de 2020, público el siguiente aviso:

Que por auto del día seis (06) de mayo de 2020 se avoco el conocimiento de control inmediato de legalidad de la Resolución 113 del 26 de marzo de 2020 expedida por el Alcalde Municipal de Quimbaya "por medio de la cual se declara una situación de urgencia manifiesta en el municipio de Quimbaya, Quindío."

El presente asunto se encuentra surtiendo el trámite en única instancia en esta Corporación ante la cual pueden comparecer para intervenir si a bien lo tienen, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 dentro de los días (10) siguientes a esta publicación.

De acuerdo con las disposiciones del Consejo Superior de la Judicatura, todas aquellas entidades o personas que deseen comparecer cuando lo hagan, deben informar un correo electrónico para efectos de notificaciones." (*Archivo 7-ed*).

Pese a ello, ni la comunidad en general, ni la administración municipal, efectuaron pronunciamiento (*Archivo 10-ed*).

4. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER

4.1 Competencia

Auto deja sin efecto providencia de admisión

Control inmediato de legalidad

63001-2333-000-2020-00205-00

RESOLUCION 113 del 26 de marzo de 2020 – MUNICIPIO DE QUIMBAYA

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 136⁵, 151 numeral 14⁶ y 185⁷ de la Ley 1437 de 2011, corresponde al

⁵ **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.

⁶ **ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...).

14. 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.

⁷ **ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

Auto deja sin efecto providencia de admisión
Control inmediato de legalidad
63001-2333-000-2020-00205-00
RESOLUCION 113 del 26 de marzo de 2020 – MUNICIPIO DE QUIMBAYA

Tribunal decidir en única instancia, sobre el control de legalidad de decretos municipales puestos en conocimiento de la Corporación.

4.2 Problema jurídico

Le corresponde determinar al Tribunal previamente: ¿El medio de control inmediato de legalidad avocado, resulta procedente para analizar de fondo la legalidad de la Resolución 113 del 26 de marzo de 2020, proferida por el Alcalde Municipal de Quimbaya?

La tesis que sostendrá esta Corporación es que, atendiendo que no se cumplen la totalidad de los presupuestos del artículo 136 del CPACA, debe dejarse sin efectos el auto que avocó el conocimiento.

Los argumentos que permiten arribar a esta conclusión se pueden abordar bajo tres temas centrales: i) Fundamento normativo y jurisprudencial del control inmediato de legalidad; ii) Elementos esenciales del Control inmediato de legalidad y iii) El caso concreto.

4.3 Fundamento normativo y jurisprudencial del control inmediato de legalidad

El control inmediato de legalidad, inicialmente fue establecido en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994⁸. Posteriormente, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, lo incorporó a la nueva codificación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como un mecanismo de control asignado al conocimiento de la misma.

De la lectura de las normas precitadas, se vislumbra que dicho medio de control se encuentra encaminado al estudio por parte de

⁸ **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.

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.

esta Jurisdicción de aquellos actos de carácter general que sean dictados como desarrollo de Decretos Legislativos durante Estados de Excepción. El propósito es analizar que dichos actos se ajusten a la Constitución y, básicamente, que se encuentren conforme aquellas normas superiores que le sirvieron de fundamento para su expedición, como son el Decreto de declaratoria del Estado de excepción y los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, en virtud de las facultades extraordinarias previstas en el ordenamiento Constitucional para legislar por vía excepcional.

El Consejo de Estado⁹ ha precisado el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los estados de excepción así:

"La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

⁹ C.E. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP. RUTH STELLA CORREA PALACIO, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

Auto deja sin efecto providencia de admisión
Control inmediato de legalidad
63001-2333-000-2020-00205-00
RESOLUCION 113 del 26 de marzo de 2020 – MUNICIPIO DE QUIMBAYA

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

Por ello 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.

En síntesis, 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 empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma." (Negrilla fuera del texto).

Recapitulando, el Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, pero explicando que, si bien se trata de un control automático, completo, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico, es decir, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida al control.

4.4 Elementos esenciales del control inmediato de legalidad

Auto deja sin efecto providencia de admisión
Control inmediato de legalidad
63001-2333-000-2020-00205-00
RESOLUCION 113 del 26 de marzo de 2020 – MUNICIPIO DE QUIMBAYA

En sentencia del 31 de mayo de 2010¹⁰, el órgano de cierre de esta jurisdicción reiteró los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y sus rasgos característicos:

“A partir de la misma, reiteradamente la Sala ha precisado que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por tres requisitos o presupuestos, a saber:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.
- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que ésta es la que da origen a actos de contenido general.
- Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de ésta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo.” (Negrillas de la Sala).

Siguiendo con esa línea, el alto Tribunal ha decantado esos elementos característicos de dicho control, así:

“La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, **su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”.**

Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009, la Sala indicó lo siguiente:

(...)

¹⁰ C.E. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. C.P. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Bogotá D.C., 23 de noviembre de 2010. Radicación: 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

*Auto deja sin efecto providencia de admisión
Control inmediato de legalidad
63001-2333-000-2020-00205-00
RESOLUCION 113 del 26 de marzo de 2020 – MUNICIPIO DE QUIMBAYA*

En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

1. Que se trate de un acto de contenido general.
2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y
3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”.

Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico” y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye “... **la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”;**

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la **exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan**”; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s)

*Auto deja sin efecto providencia de admisión
Control inmediato de legalidad
63001-2333-000-2020-00205-00
RESOLUCION 113 del 26 de marzo de 2020 – MUNICIPIO DE QUIMBAYA*

inexequible(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo¹² .

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” –artículo 20 de la Ley 137 de 1994–; en relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente la Sala señaló que “el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137:

“inmediato”, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente.

Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal”.

(v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”;

Auto deja sin efecto providencia de admisión

Control inmediato de legalidad

63001-2333-000-2020-00205-00

RESOLUCION 113 del 26 de marzo de 2020 – MUNICIPIO DE QUIMBAYA

(vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o “inmediato” en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para “con el resto del ordenamiento jurídico”, razones tanto de índole pragmático –la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión. (...)

(vii) Como corolario de lo anterior, la última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos, de conformidad con lo establecido en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código Contencioso Administrativo (...); en cuanto se refiere a la acción pública de nulidad, cabe señalar que la misma puede ejercerse, entonces, en contra de los actos administrativos que se adopten en desarrollo de aquellos decretos legislativos que, a su turno, se dicten al amparo de un estado de excepción, por lo menos atendidas las siguientes razones:

- En primer término, dado que, según se explicó, el Juez de lo Contencioso Administrativo tiene atribuida la potestad de señalar cuáles son los efectos de sus sentencias y, consecuentemente, cuando hubiere lugar a ello, de establecer que las mismas hacen tránsito a cosa juzgada relativa;

- En segundo lugar, comoquiera que, desde una perspectiva estrictamente exegética, las disposiciones legales mencionadas que contienen los artículos 84, 128-1 y 132-1 C.C.A., no efectúan distinción alguna acerca del tipo de actos administrativos en contra de los cuales procede instaurar la acción pública de nulidad, carecería de fundamento normativo que el intérprete introdujese una diferenciación de tal naturaleza, para excluir a los actos administrativos que se dicten en

*Auto deja sin efecto providencia de admisión
Control inmediato de legalidad
63001-2333-000-2020-00205-00
RESOLUCION 113 del 26 de marzo de 2020 – MUNICIPIO DE QUIMBAYA*

desarrollo de los decretos legislativos que, a su vez, se expiden dentro de un estado de excepción.

- Tampoco se incluye previsión alguna en el anotado sentido, en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, en el cual simplemente se señala que las medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, esto es, los actos administrativos correspondientes, serán sometidos a control inmediato de legalidad, sin que se excluya la posibilidad de que dichos actos puedan también ser enjuiciados a través del contencioso ordinario de anulación, el cual, por consiguiente, no resulta incompatible con el mecanismo de fiscalización excepcional previsto en el referido precepto legal.

- No puede perderse de vista que el aludido contencioso popular de anulación constituye materialización tanto de claros y expresos postulados constitucionales, como incluso de derechos fundamentales de los cuales son titulares todos los ciudadanos, pues el mecanismo procesal en cuestión constituye uno de los principales vehículos a través de los cuales se concretan los imperativos contenidos en los artículos 89 y 229 constitucionales, preceptos que defieren al legislador el señalamiento de los cauces procesales necesarios para que los ciudadanos puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, por la protección de sus derechos y consagran, en consonancia con lo anterior, el derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia, respectivamente.¹¹ (*Negrillas de la Sala*).

De manera más reciente, y a propósito de la pandemia que nos atañe, el Consejo de Estado¹², respecto a los presupuestos para avocar el conocimiento del control de legalidad materia de análisis, ha señalado:

¹¹ C.E. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. C.P. GERARDO ARENAS MONSALVE Bogotá, D.C., 31 de mayo de 2011. Radicación: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA) Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL.

¹² C.E. SALA ESPECIAL DE DECISIÓN 10. Sentencia del 11 de mayo de 2020, C.P. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Expediente 11001031500020200094400. Control inmediato de legalidad, Resolución 471 de 220-ANI.

Auto deja sin efecto providencia de admisión
 Control inmediato de legalidad
 63001-2333-000-2020-00205-00
 RESOLUCION 113 del 26 de marzo de 2020 – MUNICIPIO DE QUIMBAYA

2.5.- REQUISITOS DE PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

En lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994,⁵⁹ y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011,⁶⁰ para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción.

4.5 El caso concreto

Siguiendo los parámetros normativos y jurisprudenciales expuestos el Tribunal encuentra lo siguiente:

- *El Municipio de Quimbaya profirió la Resolución 113 del 26 de marzo de 2020 “POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA UNA SITUACIÓN DE URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE QUIMBAYA, QUINDIO”.*
- *Siguiendo los parámetros expuestos, deben desentrañarse entonces, tres elementos iniciales, antes de conocer el fondo del asunto: i) que se trate de un acto de carácter general; ii) que se haya dictado en ejercicio de una actividad administrativa; y iii) que el acto **desarrolle** al menos un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción.*
- *Procede, entonces, la Sala a determinar estos tres elementos así:*
 - i) *La Resolución 113 del 26 de marzo de 2020, proferida por el Alcalde del Municipio de Quimbaya, en efecto, es un acto de carácter general, pues no se dirige a una persona determinada o personas determinables, sino que declara el estado urgencia manifiesta en el Municipio de Quimbaya y ordena adelantar las gestiones necesarias para obtener suministros kits de alimentos e implementos de aseo para la población más vulnerable y adultos mayores, elementos de*

protección personal y materiales de protección para el covid-19 y material para el funcionamiento y operación del centro vida del municipio de Quimbaya.

- ii) Se dictó en ejercicio de la acción administrativa normal que le corresponde al Alcalde o Alcaldesa de un ente territorial, en el ejercicio de su función propia como autoridad máxima de la administración municipal y primera autoridad de policía y dentro de sus funciones ordinarias para la preservación del orden y la salubridad públicos (arts. 315 CN, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 – modificado por la Ley 1551 de 2012 – y Ley 80 de 1993)*

- iii) Respecto al tercer elemento, esto es, el desarrollo de al menos un Decreto Legislativo expedido en el Estado de excepción, el acto administrativo requiere el siguiente análisis:*

Dentro de la parte motiva del decreto bajo análisis se destaca que se tuvo en cuenta para emitirlo:

a) Normas municipales: Decreto 192 del 16 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA UNA SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA EN EL DEPARTAMENTO DEL QUINDIO”

b) Normas Constitucionales: el Artículo 13 que establece la Protección especial del Estado, sobre todo a aquella población que por su condición, física, económica y/o mental se encuentre en estado de debilidad; y el artículo 315 regula el régimen municipal y determina como atribuciones del alcalde cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del Concejo y conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la Ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador, siendo el alcalde la primera autoridad de policía del municipio.

c) Normas legales: La Ley 80 de 1993, establece el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública,

disponiendo en su artículo 2, numeral tercero. la definición de servicio público; así mismo regula en su artículo 42 lo correspondiente a la declaratoria de Urgencia Manifiesta para efectos de Contratación y en el artículo 43 la regulación a la contratación de Urgencia; Ley 1150 de 2007 en su artículo 2 numeral 4 establece la viabilidad de contratación directa en casos de Urgencia Manifiesta.

d) Actos administrativos nacionales: Decreto 440 del 20 de marzo de 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" y, la Resolución 385 de 2020, dictada por el Ministerio de Salud y Protección Social, que declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacer frente al virus.

Así mismo se debe destacar, que en la parte considerativa de la resolución bajo análisis, se contempló:

"Z. Que en concordancia con lo expuesto anteriormente, la Subsecretaria de Salud Municipal, expidió documento técnico, el cual hace parte integral del presente acto administrativo, en el que se analiza y se evidencia un sustento factico y jurídico, para realizar la contratación necesaria que coadyuve a la prevención y contención de los brotes que se presenten con personas, ante infecciones con el virus COVID-19, adelantando la compra de elementos de Bioseguridad y demás actuaciones tendientes al mismo fin, así como adelantar los tramites contractuales pertinentes para garantizar el bienestar de los adultos mayores y a la población infantil."

Nótese, entonces, que las bases normativas que sustentaron el acto materia de control, están radicadas especialmente en la Constitución, normas legales, reglamentos nacionales y actos administrativos locales, siendo mínima la referencia al Decreto Legislativo 440 de 2020.

- *Tan pronto se produjo la declaración del Estado de emergencia a nivel nacional, este Tribunal estuvo presto para asumir el control de legalidad de los actos administrativos*

emanados en el Distrito, enviados por las diferentes autoridades locales y departamentales.

En principio se asumió su conocimiento bajo el contexto de identificar, prima facie, la mención al menos del estado de emergencia. Posición esta que incluso parecía adoptar el Consejo de Estado:

“De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA23 tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.¹³

Sin embargo, decantado el criterio, se observó que no todos los actos proferidos dentro del período de pandemia, o si se quiere dentro del término de vigencia del Estado de excepción, podrían ser sometidos al control automático de legalidad, por lo que era necesario hacer un análisis más riguroso al momento de su admisión.

¹³ C.E. SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A. C.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D. C., 15 de abril de 2020. Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00. Se aclara que el alto tribunal de todas maneras no avocó el conocimiento del medio de control, bajo el siguiente razonamiento: *“Por este motivo, a pesar de que el memorando en cuestión está relacionado con la difusión de una información sobre la enfermedad covid-19, no se enmarca dentro de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que son dictadas en el marco del estado de excepción, pues este fue expedido antes de que la emergencia económica, social y ecológica fuera declarada.”*

En este caso, se dio entrada al control en su momento (6 mayo – archivo 5-ed); sin embargo, realizado estudio de fondo y escuchado el concepto del Ministerio Público, el Tribunal encuentra que no es posible ejercer el control respectivo por este medio, por no derivarse el acto materia de control directamente del Decreto Legislativo de emergencia (457 de 2020), lo que obliga a proferir una sentencia inhibitoria.

- *En efecto, analizando las disposiciones tanto nacionales como territoriales que sirvieron de motivación para la Resolución 113 del 26 de marzo de 2020, se desprende que en estricto sentido no es producto del desarrollo de ninguna disposición en ejercicio de una función administrativa dictada con ocasión del Estado de excepción declarado en el país a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, ni del Decreto Nacional 440 del 20 de marzo de 2020, sino del ejercicio de su función propia, como se denota de la lectura de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, pues para efectos de la Declaratoria de Urgencia y celebración de contratación dentro de la misma, solo es presupuesto 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 y al momento de su remisión a la autoridad de control fiscal deberá aportar los contratos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos; lo que evidencia que la resolución fue proferida en uso de facultades constitucionales y legales normales, no siendo necesaria la mención del Decreto Nacional 440. Para ello se tiene en cuenta pronunciamiento del Consejo de Estado:*

“...el legislador (artículo 42) exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado. Cabe señalar que dicho acto se enmarca dentro de las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos formales, la declaración de urgencia depende completamente de los

motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario. Por esta razón, el acto debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación.”¹⁴

- *En ese orden es facultad propia del Ente Territorial declarar el Estado de Urgencia Manifiesta en su territorial, así como la regulación contractual de la misma, por lo cual no es susceptible de control automático de legalidad, máxime que la contratación celebrada será objeto de control por la autoridad fiscal, conforme artículo 43 de la Ley 80 de 1993.*
- *Se recalca, la invocación del **Decreto Nacional 440 de 2020**, una mera enunciación tangencial, al manifestar:*

AA. Que, aunado lo descrito en el presente acto, El Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 440 del 20 de marzo de 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 COVID-19”, el cual, dentro de otras disposiciones en su artículo 7 señaló:

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 registrarán por la normatividad vigente.**
 (...) (Negrilla fuera del texto).

Por el compendio de disposiciones que citó el acto objeto de estudio, es claro que no desarrolló disposición alguna

¹⁴ C.E. SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C, C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Bogotá D.C., 7 de febrero de 2011, Radicación: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425)

Auto deja sin efecto providencia de admisión
Control inmediato de legalidad
63001-2333-000-2020-00205-00
RESOLUCION 113 del 26 de marzo de 2020 – MUNICIPIO DE QUIMBAYA

dispuesta por el Gobierno Nacional. El ente territorial, ejerció sus facultades sin que fuera necesario mediar la declaratoria de Estado de emergencia Nacional, en cuanto ejerció una facultad legal.

Así las cosas, la Resolución 113 del 26 de marzo de 2020, objeto de control no satisface el presupuesto de procedencia del control directo de legalidad, consistente en que las medidas o decisiones contenidas en el mismo sean adoptadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos con ocasión de los estados de excepción, lo que impide a este Tribunal ejercer el control de legalidad ordenado en la ley, por cuanto, se recalca, no tuvo como fundamento material el Estado de emergencia declarado por el Presidente de la República. El acto municipal no fue emitido en el marco de las disposiciones que rigen el estado de excepción o como desarrollo de un Decreto Legislativo, requisito sine qua non para avanzar en el estudio legal contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, con miras a determinar si se encuentra o no ajustado al marco jurídico excepcional de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretada por el Gobierno Nacional.

No obstante que se cumplen dos requisitos de procedencia, ya que se trata de un acto general, expedido por el Alcalde de un municipio, y en ejercicio de la función administrativa, se advierte que el mismo fue proferido en virtud de las atribuciones constitucionales y legales normales, mas no en desarrollo estricto del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el señor Presidente de la República en todo el territorio nacional, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pues no obstante enuncia Decreto Nacional 440 de 2020, no tiene como fin el desarrollo del mismo.

En síntesis, no era posible avocar su conocimiento bajo el control inmediato de legalidad dispuesto por los artículos 136 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994, lo que obliga, como se anunciaba, a dejar sin efectos el auto por el cual se dispuso avocar conocimiento; sin perjuicio de anotar que el acto es

Auto deja sin efecto providencia de admisión
Control inmediato de legalidad
63001-2333-000-2020-00205-00
RESOLUCION 113 del 26 de marzo de 2020 – MUNICIPIO DE QUIMBAYA

susceptible de demandarse por la vía contenciosa administrativa a través del medio de control de nulidad, ante el juez competente.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Quindío,

RESUELVE

PRIMERO: *Dejar sin efecto el auto del 6 de mayo de 2020, por medio del cual se asumió el conocimiento del asunto y, en su lugar, se dispone **DECLARAR** que la Resolución 113 del 26 de marzo de 2020, emanada del Municipio de QUIMBAYA, no es susceptible de control inmediato de legalidad.*

SEGUNDO: *A través de la Secretaría de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web del Tribunal, así como estados electrónicos, conforme al artículo 186 del CPACA, es decir, en uso de los medios electrónicos y acorde a lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 emitido por el Consejo Superior de la Judicatura, atendiendo la situación generada por el COVID-19.*

TERCERO: *En firme esta decisión, archívese el expediente, previa anotación en el sistema Siglo XXI.*

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA
Magistrado