

**República de Colombia**



**Tribunal Administrativo del Quindío**

Armenia Q, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

**Medio de Control:** Control inmediato de legalidad- Decreto 160 del 16 de Abril de 2020- Municipio de Armenia  
**Radicado:** 63001-2333- 000-2020-00174-00  
**Asunto:** Deja sin efectos y no avoca conocimiento.

Encontrándose el proceso al despacho para proyectar sentencia de única instancia se procede a decidir lo que en derecho corresponde.

**ANTECEDENTES.**

1. El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la Republica en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 417 de la misma fecha, por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia de dicho decreto, el cual conforme a lo que allí se dispuso regía a partir de la fecha de su publicación.

2. En virtud de lo anterior, el 20 de marzo de 2020, el Presidente de la República y su gabinete profirieron el Decreto 440 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”*, en el que, entre otros, se dispuso:

- “(...) Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud . Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se

regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios. (...)

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

3. En la misma fecha el Alcalde de Armenia expidió el Decreto No. 144 de 2020 *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta como justificación de la modalidad de selección de contratación directa en el municipio de armenia, quindío para la atención de la pandemia coronavirus (covid-19)”*. El control de legalidad del señalado decreto correspondió al despacho del Magistrado de esta Corporación Dr. Luis Carlos Alzate Ríos quien mediante auto del 22 de mayo de 2020 se abstuvo de avocar conocimiento del mismo por considerar en términos generales que el mismo no había sido expedido en ejercicio de los poderes del ejecutivo otorgados por el estado de excepción sino en el ejercicio de funciones propias de la cabeza de la administración y dentro de sus funciones ordinarias.

4. Posteriormente, el 12 de abril del año en curso, el Presidente de la república y todos sus ministros profirieron el Decreto No. 537 de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia económica, social y ecológica”*, en cuyo artículo 7º se ordenó:

*“(...) Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 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 salud. Las actuaciones adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.}*

*Las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa los bienes y servicios enunciados en el inciso anterior”.*

5. El 16 de abril de 2020, el Alcalde del Municipio de Armenia profirió el Decreto No. 160 del mismo año, en los siguientes términos:

“Decreto Numero 160 DE 2020

16 de abril de 2020

“Por medio del cual se incorpora al decreto municipal No. 144 de 2020 lo dispuesto en el artículo 7º del Decreto legislativo No. 537 del 12 de abril de 2020”

El alcalde del municipio de Armenia en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 2, 49, 314 y numerales 2y 9 del artículo 315 de la Constitución Política Colombia; el numeral 3, literal b) del artículo 11, y artículos 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993; el literal a) numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007; el artículo 2.2.21.2.1.4.2. del Decreto Único Reglamentario No. 1082 de 2015 y el literal b) numerales 1 y 4, y literal d) numerales 1 y 5 del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

## CONSIDERANDO

### ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

Que el Alcalde del Municipio de Armenia, Quindío, expidió el Decreto Municipal No. 144 del 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta como justificación de la modalidad de selección de contratación directa en el municipio de Armenia, Quindío para la atención de la pandemia Coronavirus (COVID-19)”*

*Que entre los hechos determinantes de la decisión administrativa debidamente probados, se encuentra el siguiente: “(...) Que la situación epidemiológica causada por el COVID-19, se encuentra en aumento de acuerdo a las cifras comunicadas por el Ministerio de Salud y de Protección Social poniendo en riesgo el orden público, la salubridad pública y la adecuada prestación de los servicios públicos en el inmediato futuro por la referida situación excepcional de calamidad en el Departamento del Quindío, en especial, la capital del Departamento, lo cual, hace necesario, conveniente y oportuno declarar la urgencia manifiesta para evitar males presentes y futuros inminentes”*

Que entre los antecedentes legales de la citada declaratoria de urgencia manifiesta, se encuentran la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 y adoptan medidas para hacer frente al virus”*, expedida por el Ministerio de Salud y Protección social, y el Decreto legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional”*.

Que, en relación con la urgencia manifiesta, el día 20 de marzo de los corrientes, el Gobierno Nacional, expidió el Decreto legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020, estableciendo en el artículo 7, lo siguiente:

(...)

*Que en este sentido, el artículo primero del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, determina, que el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio nacional, se declaró por el término de treinta (30) días calendario contados a partir de la vigencia del citado decreto legislativo, es decir, hasta el 16 de abril de 2020.*

*Que posteriormente el Gobierno Nacional expidió el Decreto legislativo No 537 del 12 de abril de 2020, estableciendo en el artículo 7:*

(...)

*Que conforme las anteriores disposiciones normativas, se entiende, que a partir de la vigencia del artículo 7 del Decreto legislativo No. 537 del 12 de abril de 2020, ya no es con ocasión a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecología que se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta sino que es con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social, teniendo la misma un limite temporal hasta el 30 de mayo de 2020.*

*Que en este orden de ideas, continúan las circunstancias justificativas de la declaratoria de urgencia manifiesta con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19.*

*Que no obstante lo anterior, se debe precisar, conforme al principio de legalidad, que en los términos de los numerales 2 y 4 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, ante un posible decaimiento o pérdida de fuerza de ejecutoria del Decreto Municipal No. 144 del 20 de marzo de 2020, por el*

*vencimiento del término de vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional el día 16 de abril de los corrientes, se hace necesario incorporar al citado acto municipal, lo dispuesto en el citado artículo 7 del Decreto legislativo No. 537 del 12 de abril de 2020.*

*Que en mérito de lo expuesto, el Alcalde de Armenia.*

#### DECRETA

*ARTICULO PRIMERO: DECLARAR que para efectos de la vigencia del Decreto Municipal No. 144 del 20 de marzo de 2020 “ POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA COMO JUSTIFICACION DE LA MODALIDAD DE SELECCIÓN DE CONTRATACION DIRECTA EN EL MUNICIPIO DE ARMENIA, QUINDIO PARA LA ATENCION DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS (COVID-19)”, se incorpora como fundamento legal, lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto legislativo No. 537 del 12 de abril de 2020, en el entendido que “Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social 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 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”*

*ARTICULO SEGUNDO: Los demás fundamentos facticos y jurídicos del Decreto Municipal No. 144 del 20 de marzo de 2020 continúan vigentes.*

*ARTICULO TERCERO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación. (...)*

6. Este despacho mediante providencia del 28 de abril del año en curso asumió conocimiento del Decreto No. 160 del 16 de abril de 2020 proferido por el Alcalde de Armenia, a efectos de adelantar el trámite del control inmediato de legalidad definido en el C.P.A.C.A., aduciendo que en principio podría considerarse que el señalado Decreto si era susceptible de revisarse mediante el señalado medio de control.

### CONSIDERACIONES.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 establece el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que se dicten como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, en los siguientes términos:

**“ (...) ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento. (...)

En ese orden de ideas, es claro que el control inmediato de legalidad únicamente procede frente a las medidas de carácter general que se profieran como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, así lo ha sostenido en reiteradas oportunidades el Consejo de Estado, al señalar que para que los actos administrativos sean susceptibles de este control además de tener carácter general y ser expedidos en ejercicio de la función administrativa no basta con que guarden identidad material con los móviles de la expedición de los decretos legislativos sino que deben realmente hacer desarrollo de su contenido normativo<sup>1</sup>.

En tal sentido y particularmente frente a los decretos que han declarado la urgencia manifiesta con posterioridad a la declaratoria del Estado de Emergencia económica, social y ecológica efectuada en el Decreto 417 de 2020, el Órgano de cierre de esta jurisdicción ha considerado:

*“En el caso concreto, el Despacho advierte que le asiste razón al Procurador Cuarto Delegado ante esta Corporación. En efecto, el acto administrativo cumple con las dos primeras condiciones formales para ser objeto del control inmediato de legalidad, toda vez que (i) es de contenido general y (ii) fue expedido por una autoridad del orden nacional; no obstante, no ocurre así con el tercer requisito establecido en el artículo 136 del CPACA, puesto que la Resolución n.º 0000608 no desarrolla los decretos legislativos expedidos en el marco del respectivo estado de excepción.*

*Entonces, si bien la Resolución n.º 0000608 del 17 de marzo de 2020 se profirió en el marco de la emergencia sanitaria y la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, lo cierto es que no desarrolló el Decreto legislativo 417 de 2020, sino que, por el contrario, su expedición se fundamentó en los artículos 24, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993; literal a) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 y 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015, relativos a la competencia que tienen las entidades públicas sometidas al Estatuto*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Magistrado ponente: Martín Bermúdez Muñoz. Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020). radicación: 11001-03-15-000-20B00955-00. Naturaleza: Control Inmediato de Legalidad de la Circular 009 de 19 de marzo de 2020 expedida por el Fiscal General de la Nación.

*General de Contratación de la Administración Pública de declarar la urgencia manifiesta*.<sup>2</sup>”<sup>3</sup>

Visto lo anterior, si bien en el auto del 28 de abril del año en curso proferido en el asunto de la referencia se indicó que aun cuando las únicas facultades invocadas por el Alcalde de Armenia al expedir el Decreto 160 de 2020 eran las ordinarias que le conferían la Constitución y la Ley para adelantar procesos contractuales y puntualmente para declarar la urgencia manifiesta previo a acudir a la modalidad de contratación directa para conjurar dichos eventos, la referencia que allí se hacía al artículo 7 del Decreto legislativo No. 537 del 12 de abril de 2020 era suficiente para avocar conocimiento del mismo y someterlo a control inmediato de legalidad.

Sin embargo, revisando nuevamente el señalado decreto se advierte que en realidad en el mismo no se hace un desarrollo de lo Dispuesto por el presidente de la Republica en el artículo 7 del Decreto legislativo No. 537 del 12 de abril de 2020 sino que simplemente se busca incluir como fundamento jurídico del Decreto 144 del mismo año la citada norma, norma que por demás en criterio de este despacho no requiere un desarrollo específico pues de su contenido claramente se infiere que está dirigida a los órganos de control y tiene por objeto aligerar la carga probatoria en cabeza de los entes estatales en relación con los hechos que dan lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta como causal justificativa de contratación directa.

En ese orden de ideas y considerando que la declaratoria de urgencia manifiesta previo a acudir a la modalidad de contratación directa hace parte de las funciones ordinarias de la que gozan los Alcaldes en el giro habitual de sus funciones, resulta pertinente referir reciente pronunciamiento del Consejo de Estado que *mutatis mutandis* resulta aplicable al asunto de la referencia:

“ (...) Sobre el particular, advierte el Despacho que la referencia expresa que el funcionario haya hecho en el acto administrativo al Decreto Legislativo 491 de 2020 no implica automáticamente que pueda tenerse como un acto dictado como desarrollo de dicho decreto, ya que la suspensión de los términos en las actuaciones

---

<sup>2</sup> El artículo 42 de la Ley 80 de 1992 preceptúa: “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 públicos. // La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado”.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN. Auto del veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001031500020200096000. Autoridad: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

administrativas que están a cargo del organismo, al igual que otras medidas puestas en marcha en este sentido, están comprendidas dentro de las atribuciones propias que tiene como director general frente a posibles hechos y circunstancias que demanden su adopción, como por ejemplo la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de salud que exige determinaciones para enfrentar aspectos como el aislamiento obligatorio y el distanciamiento físico regulados mediante el Decreto 457 de 2020 (...)<sup>4</sup>

Así las cosas, teniendo en cuenta que la referencia al Decreto 457 de 2020 contenida en el acto administrativo remitido a este Tribunal para su revisión constituye un simple antecedente y no un real desarrollo del mismo, el cual como se expuso previamente en concepto de este despacho ni siquiera es necesario, que los Alcaldes gozan de la facultad de declarar la urgencia manifiesta previo a acudir a la modalidad de contratación directa tanto en el giro habitual de sus funciones como dentro de los estados de excepción y que precisamente las facultades invocadas para expedir el Decreto 160 de 2020 fueron las ordinarias que le confieren los artículos 2, 49, 314 y numerales 2 y 9 del artículo 315 de la Constitución, el numeral 3, literal b) del artículo 11; los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993; el literal a) numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007; el artículo 2.2.21.2.1.4.2. del Decreto Único Reglamentario No. 1082 de 2015 y el literal b) numerales 1 y 4, y literal d) numerales 1 y 5 del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; este despacho, al considerar que los autos ilegales no atan al juez<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Bogotá, 14 de mayo de 2020. Radicado: 11001031500020200188200. Referencia: Control inmediato de legalidad. Asunto: Resolución 223 de abril 17 de 2020 de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental.

<sup>5</sup> Sobre el particular El Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera Ponente, María Elena Giraldo Gómez, en providencia del 5 de octubre de 2000 emitida en el proceso con radicado interno No. 16868, señaló: “ (...) En efecto: Según la Constitución

- Los jueces, como autoridades de la República, “están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares” (inciso final art. 2);
- Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y “con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio” (art. 29);
- Las actuaciones “de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe” (art. 83);
- En las decisiones de la justicia “prevalecerá el derecho substancial” “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares en la actividad judicial” (art. 228). Además

#### **Según el Código de Procedimiento Civil**

- El juez, al interpretar la ley procesal, deberá tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos **reconocidos** por la ley sustancial (art. 4).
- Es deber del juez “Prevenir, remediar y sancionar por los medios que este Código consagra, los actos contrarios a la dignidad de la justicia, lealtad, probidad y buena fe que deben observarse en el proceso, lo mismo que toda tentativa de fraude procesal” (art. 37, numeral 3).

**Desde otro punto de vista, el de la jurisprudencia, la irregularidad continuada no da derecho.**

Varias han sido las manifestaciones de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado sobre que “**el auto ilegal no vincula al juez**”; se ha dicho que:

- la actuación irregular del juez, en un proceso, no puede atarlo en el mismo para que siga cometiendo errores, porque lo interlocutorio no puede prevalecer sobre lo definitivo (<sup>5</sup>);
- el error inicial, en un proceso, no puede ser fuente de errores (<sup>5</sup>).

procederá a dejar sin efectos el auto del 28 de abril de 2020 para en su lugar abstenerse de avocar conocimiento del referido Decreto.

## RESUELVE

**Primero:** Dejar sin efectos el auto del 28 de abril de 2020 proferido en el asunto de la referencia de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**Segundo:** No avocar conocimiento del Decreto 160 de 2020 “*Por medio del cual se incorpora al Decreto Municipal No. 144 del 20 de marzo de 2020 lo dispuesto en el artículo 7 del decreto legislativo No. 537 del 12 de abril de 2020*”.

**Tercero:** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previa anotación en el Programa Informático “Justicia Siglo XXI”.

**Cuarto:** Las comunicaciones con ocasión a este trámite se reciben en la siguiente cuenta de correo electrónico: [sectribadmarm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:sectribadmarm@cendoj.ramajudicial.gov.co)

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



## ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO

---

La Sala es del criterio que los autos ejecutoriados que se enmarcan en **la evidente o palmaria ilegalidad**, en este caso por ausencia de requisitos para declarar la existencia de título ejecutivo, al no constituir ley del proceso en virtud de que no hacen tránsito a cosa juzgada, por su propia naturaleza de autos y no de sentencias, no deben mantenerse en el ordenamiento jurídico.

Y afirma de esa manera, porque con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 la calificación de la República como un Estado de Derecho con Justicia Social tiene implicaciones, entre otros, en la Administración de Justicia.

No es concebible que frente a un error judicial **ostensible** dentro de un proceso, no constitutivo de causal de nulidad procesal ni alegado por las partes, el juez del mismo proceso, a quo o su superior, no pueda enmendarlo de oficio.

Si en la actualidad, **en primer término**, los errores judiciales han sido corregidos por tutela (art. 86 C. N), cuando por una vía de hecho se quebrantó un derecho constitucional fundamental, y **en segundo término**, han sido indemnizados los perjuicios ocasionados por haberse causado un daño antijurídico (art. 86 C.C.A), por el error judicial **¿por qué no corregir el error y evitar otro juicio, si es que hay lugar a ello?**

Recuérdese que la ley Estatutaria de Administración de Justicia define el error judicial como “el cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado a través de una providencia contraria a la ley” (art. 65).

Por consiguiente el juez:

no debe permitir con sus conductas continuar el estado del proceso, como venía, a sabiendas de una irregularidad procesal que tiene **entidad suficiente** para variar el destino o rumbo del juicio”

## **Magistrado**