



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ
-SALA PLENA-

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE

Florencia, veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2.020)

Expediente No.	18-01-23-33-000-2020-00102-00
Medio de control:	Control Inmediato de Legalidad del Decreto N° 024 del 19 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Solano.
Asunto:	Sentencia No. <u>062</u>

Procede la Sala Plena de la Corporación a decidir sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 024 del 19 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Solano, ***"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 en el municipio de Solano - Caquetá"***.

I. ANTECEDENTES.

1.1. Remisión del decreto para estudio inmediato de legalidad.

El Decreto 024 del 19 de marzo de 2.020 fue remitido al Tribunal por el alcalde del Municipio de Solano, para efectuar sobre el mismo el control inmediato de legalidad (en adelante CIL), al tenor de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2.011.

1.2. Trámite Procesal.

Mediante auto de fecha 13 de abril de 2.020, el Despacho avoco conocimiento en única instancia del referido decreto, ordenando su notificación personal al señor alcalde, al igual que al Ministerio Público. Así mismo, se ordenó la fijación del aviso sobre la existencia del proceso, publicado en la página web de la Rama Judicial en el correspondiente enlace de este Tribunal, por el término de diez (10) días.

Expirado el término de la publicación del respectivo AVISO y sin tener pruebas por decretar, se dio traslado del expediente a la señora Agente del Ministerio Público, quien emitió concepto oportunamente.

II. DECRETO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Decreto 024 del 19 de marzo de 2.020¹, proferido por el alcalde del municipio de Solano, dispuso en su parte resolutive:

"ARTÍCULO 1. URGENCIA MANIFIESTA: Declarar la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Solano, Departamento del Caquetá, conforme a las consideraciones anteriores, con el fin de prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación a la población, proteger la vida digna, la salud, la salubridad y el interés público.

ARTÍCULO 2. OBJETIVO: la presente declaración de Urgencia Manifiesta tiene como objetivo general que el Municipio de Solano, cuente con los mecanismos presupuestales y contractuales para tomar las medidas que sean necesarias para prevenir el contagio del virus COVID-19 y tomar las medidas de contención pertinentes, para mitigar y/o controlar la transmisión de esta enfermedad, en caso de ser necesarias, según las directrices que dicte el gobierno nacional o según las recomendaciones que haga Secretaría municipal de Salud en el marco de sus competencias legales y reglamentarias.

ARTÍCULO 3. AUTORIZACIONES EN CONTRATACIÓN: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celébranse los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación para la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos.

ARTÍCULO 4. AUTORIZACIONES PRESUPUESTALES: Autorizar a la Secretaria de Hacienda municipal para que efectúe los compromisos y traslados presupuestales que se requieran, a fin de garantizar la disponibilidad de recursos para la celebración de los contratos señalados en el artículo 3 del presente acto administrativo, para lo cual se crea en el presupuesto de ingresos y gastos municipal, para la presente vigencia fiscal, el rubro denominado ATENCION CALAMIDAD PUBLICA Y URGENCIA MANIFIESTA POR COVID-19, en el Sector: PREVENCIÓN Y ATENCION DE DESASTRES - Artículo No. 02020607.

ARTÍCULO 5. CONTROL FISCAL: Remitir a la Contraloría departamental Del Caquetá, para lo de su competencia; en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 43 de la

¹ Como sustento legal para la expedición del decreto, en el epígrafe se invocaron: artículos 49, 2, 209, 314 y 315 de la Constitución Política de 1991, las Leyes 80 de 1993, 136 de 1994, 715 de 2001, 1523 de 2012, 1751 de 2015, el decreto 1082 de 2015, el Decreto Nacional 780 de 2016, las resoluciones 380, 385 y 407 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Ley 80 de 1993, este acto administrativo, así como los documentos contentivos de las Ordenes o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria.

ARTÍCULO 6. VIGENCIA. *El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de su publicación."*

III. INTERVENCIONES.

En el *sub examine*, no hubo pronunciamiento de ciudadanos, entidades oficiales o privadas. Así mismo, el Municipio de Solano, guardó silencio.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La delegada del Ministerio Público rindió concepto, haciendo referencia, en primer lugar, a las características propias del CIL y a los aspectos de orden formal y sustancial que se deben desarrollar en la sentencia.

A su juicio, en el decreto objeto de estudio no se aprecia cuál es la relación de conexidad y de causalidad existente entre la necesidad de prevenir consecuencias que puedan desencadenar en una mayor afectación a la población, proteger la vida digna, la salud, la salubridad y el interés público y la utilización de la figura de la urgencia manifiesta para celebrar contratos por la vía directa, en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, por cuanto no se explicó cuáles son los contratos que se celebrarían para preservar y mantener el interés público, la salud y salubridad de los habitantes.

Asegura que lo que se dispuso en el articulado del decreto como objeto de contratación en el marco de la urgencia manifiesta tiene tal amplitud, que en la práctica conllevaría a que pueda incluirse cualquier situación dentro de la misma, con la consecuencia probable de un desconocimiento a los principios que rigen la función administrativa en materia contractual.

En cuanto al presupuesto de la temporalidad, aduce que tampoco se cumple con este requisito, ya que el referido decreto adolece de un límite temporal, al no precisarse el tiempo concreto de duración de la urgencia manifiesta decretada, lo que conlleva a que no se cumpla con uno de los elementos esenciales que previó la Ley Estatutaria reglamentaria de los estados de excepción, para las medidas que se adopten por el ejecutivo, como consecuencia de estas situaciones excepcionales o anormales.

En ese orden, considera que si la causa para la declaratoria de urgencia manifiesta era la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 por el período de 30 días, debió establecerse como límite temporal este período, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 42 de la Ley 80 de

1993. En cambio, si la causa era la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social hasta el 30 de mayo de 2020 con la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, entonces el marco temporal de la medida de urgencia manifiesta que adoptó el alcalde debió enmarcarse en ese período. No obstante, no se dijo nada al respecto en la parte resolutive del acto administrativo que se examina.

De otra parte, señala que en el artículo 4° se ordenan movimientos presupuestales para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública decretada, disposición que va en contravía de lo señalado en el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, en tanto dicha normatividad permite que las entidades efectúen “traslados presupuestales” en el marco de la urgencia manifiesta, más no todo tipo de movimientos; de manera que a los alcaldes les está vedado realizar otro tipo de movimientos (incorporaciones y adiciones) sin la correspondiente autorización previa y expresa del Concejo Municipal mediante acuerdos, así se invoque para ello la urgencia manifiesta.

V. CONSIDERACIONES.

5.1. Competencia.

Le compete al Tribunal, en los términos de los artículos 20 de la Ley 137 de 1.994 y 136 del CPACA, ejercer el CIL sobre las medidas de carácter general dictadas por las autoridades municipales y departamentales en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción; y como en el presente caso el decreto objeto de revisión fue proferido por una entidad territorial, es claro que la corporación tiene competencia para conocer del asunto en única instancia, en armonía con lo estatuido en el artículo 151-14 *ibídem*.

5.2. Planteamiento del problema jurídico.

Corresponde a la Sala definir si el Decreto No. 024 del 19 de marzo de 2.020 proferido por el alcalde del municipio de Solita - Caquetá se encuentra ajustado, en sus aspectos formal y material, tanto a las normas superiores que directamente le sirvieron de fundamento, como a otras disposiciones del ordenamiento jurídico, al igual que con los motivos que sustentaron la declaratoria del estado de excepción.

Para el efecto, la Sala abordará el siguiente estudio: (i) de los Estados de Excepción. La declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional; (ii) características del control inmediato de legalidad; y (iii) estudio del caso concreto.

5.3. De los Estados de Excepción. De la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, por la emergencia sanitaria a causa de la pandemia del COVID - 19.

Ante la presentación de circunstancias extraordinarias o anormales que ameriten una respuesta oportuna por parte del Gobierno Nacional, se contempla en los artículos 212 a 215 de la Constitución Nacional la posibilidad de que se adopten medidas encaminadas a conjurar la situación de crisis, pudiendo expedir decretos con fuerza vinculante y jerárquica de ley -legislativos- en tres eventos expresamente definidos: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Así, en relación con hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el artículo 215 Constitucional faculta al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para que pueda declarar el estado de "Emergencia Económica, Social o Ecológica"; al igual que para dictar decretos con rango o fuerza de ley, llamados decretos legislativos, encaminados exclusivamente a conjurar la crisis causada por la emergencia e impedir la extensión de sus efectos, ello durante el término de la vigencia de la excepción señalado en el decreto de su declaratoria.

Decretos legislativos que son sometidos a control automático de constitucionalidad -**control jurídico**- ante la Corte Constitucional, por mandato de los artículos 215 y 241, numeral 7º de la C. P.; además del **control político** a cargo del Congreso de la República, en los términos del mismo artículo 215 constitucional.

Ahora bien, el poder ejecutivo nacional puede desarrollar lo dispuesto en los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción, en uso de su potestad reglamentaria o aplicando directamente medidas generales con fundamento en ellas; al igual que las autoridades territoriales, en ejercicio de la función administrativa, pueden proferir disposiciones de carácter general que desarrollen los referidos decretos legislativos, dentro del ámbito de su competencia. Actos administrativos que, al tenor de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1.994 y 136 del CPCA son objeto del **control inmediato de legalidad** ejercido por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Como es de conocimiento público, el Presidente de la República, en ejercicio de las potestades que le confiere el artículo 215 constitucional, mediante Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2.020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional², por el término de

²**Artículo 1.** Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del mismo, con el objeto de conjurar la grave crisis sanitaria, social y económica generada por la propagación del nuevo Coronavirus Covid-19, conforme se puso de presente en su parte considerativa.

5.4. Del control inmediato de legalidad.

Conforme lo establecido en el artículo 20 de la Ley estatutaria de estados de excepción -137 de 1994-, serán objeto de CIL ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo los actos administrativos expedidos por las autoridades nacionales o territoriales, que adopten medidas generales, en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos que se profieran por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción. Dispone la citada norma:

"Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales."

En el mismo sentido, el artículo 136 del CPACA preceptúa lo siguiente:

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.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación".

En cuanto al órgano competente dentro de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de este control inmediato de legalidad, el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, dispone:

"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.*

Conforme a lo anterior, se tiene que las medidas de carácter general que se emitan en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el Estado de Excepción, deberán ser objeto de control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de verificar que su contenido y regulación esté acorde con el contenido de los decretos legislativos y normas legales de superior jerarquía, examen que implica el previo análisis de los requisitos formales de procedencia.

La Corte Constitucional en **sentencia C-179 de 1994** al realizar el juicio de constitucionalidad del artículo 20 del proyecto que pasó a ser la Ley 137 de 1994, consideró que el CIL es el mecanismo de control judicial que se constituye de manera automática en el marco de los estados de excepción, para limitar las potestades de las autoridades frente a las medidas administrativas que adoptan en desarrollo de los decretos legislativos, para contrarrestar su eventual infracción³.

³ **"...Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.**

No ocurre lo mismo con el inciso 3o., el cual debe juzgarse junto con el inciso 2o. del artículo 56 de la misma ley que, dispone "Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución".

Tanto el inciso 3o. del artículo 20 como el inciso 2o. del artículo 56 del proyecto de ley estatutaria que se estudia, resultan inexecutable por los mismos motivos que se expusieron al estudiar el artículo 19 del presente proyecto de ley, que consagra la figura de la suspensión provisional de los decretos legislativos. Por tanto, no hay lugar a rebatir el argumento de los intervinientes, pues de todas formas el inciso 3o. será retirado del ordenamiento jurídico.

Así las cosas, el artículo 20 del proyecto de ley que se revisa, es executable salvo el inciso tercero, el cual será declarado inexecutable.

(...)". (Resalta la Sala).

Así, el especial control busca que se examine y verifiquen las medidas generales acogidas e implementadas en el marco del estado de excepción y en desarrollo de los decretos legislativos, para establecer si resultan compatibles con el orden constitucional que regula dicho estado, al igual que con el marco legal que imparten los decretos legislativos para conjurar la crisis.

Ahora bien, el Consejo de Estado⁴ ya se ha encargado de precisar las características propias del control inmediato de legalidad: **(i) jurisdiccional**, su conocimiento está a cargo de la jurisdicción contenciosa administrativa, según trámite especial reglado en el CPACA, que se resuelve mediante sentencia; **(ii) automático**, una vez expedido el acto administrativo que adopte medidas generales en el desarrollo de decretos legislativos, debe ser enviado a la jurisdicción contenciosa administrativa para su respectivo control; **(iii) integral**, el juicio de legalidad se realiza respecto de todo el ordenamiento que tenga relación formal y material con el acto a controlar; **(iv) compatible**, puede iniciarse con independencia de otros medios de control, como nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad; **(v) autónomo**, se puede realizar antes que se haga efectivo el control de constitucionalidad del decreto legislativo que el acto desarrolla; y **(vi) cosa juzgada relativa**, en caso de que el acto controlado resulte legal, puede nuevamente discutirse su legalidad pero por motivos o razonamientos distintos a los que conllevaron a tomar la decisión inicial de legalidad.

Finalmente, es de observar que conforme al contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1.994 y 136 del CPCA, y lo decantado por la jurisprudencia, los presupuestos formales para habilitar la procedencia del control inmediato de legalidad, son los siguientes: **i)** que el acto a controlar adopte una **medida de carácter general**; **ii)** que se haya dictado en ejercicio de la **función administrativa**; **iii)** y como **desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción**⁵.

5.6. Estudio del caso concreto.

Procede la Sala a examinar si en el presente caso se cumplen los presupuestos formales de procedencia del CIL. De superarse cada uno, se entrará a analizar los presupuestos materiales, a efectos de determinar si el acto objeto de control, es compatible con las normas superiores en que debe fundarse.

5.6.1. Examen formal - presupuestos:

⁴ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 9 de diciembre de 2009. Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00732-00. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999, Radicación número: CA- 037; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora.

i) Que se trate de un acto de contenido general.

Este presupuesto se cumple, pues la decisión adoptada en el acto objeto de CIL no es una medida subjetiva o particular respecto de ciertas personas o determinado grupo, sino que es objetiva e impersonal⁶, dirigida a toda la comunidad, en tanto se declara la urgencia manifiesta en el ente territorial que permita la contratación directa de las obras y adquisición de bienes y servicios necesarios para atender de manera rápida y urgente la situación de la emergencia derivada de la pandemia causada por el Coronavirus (COVID-19).

De igual forma, de la lectura del referido decreto se observa que contiene los datos necesarios para su identificación, esto es, número, fecha, nombre, cargo y firma de quien lo expide y las normas que lo facultan. También contiene la motivación y las disposiciones que se adoptan, es decir, cumple con las exigencias de validez formal para este tipo de actos.

(ii) Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa.

El acto sujeto a CIL fue expedido por el alcalde municipal, a quien, conforme a lo dispuesto en el artículo 315, numeral 3° de la C. P., le corresponde dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y prestación de los servicios a su cargo, teniendo así la competencia para proferir decisiones encaminadas al óptimo manejo de la administración municipal, con la finalidad última de lograr la satisfacción de las necesidades básicas de la población, garantizando así su bienestar; para cuyo efecto le corresponde la gestión y celebración de contratos que permitan cumplir con dichos cometidos.

Además, en los términos del artículo 4 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, le corresponde a los entes municipales administrar sus asuntos y a sus mandatarios ejercer las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley.

De modo que las medidas adoptadas en el referido decreto se establecen como actos propios de la función administrativa.

iii) Como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción.

En este punto, observa la Sala que debe acudir a una interpretación amplia de la ley, en el sentido de que no necesariamente el acto sujeto a CIL debe invocar en forma expresa o tener como fundamento legal uno de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica para que sea pasible de control, en tanto la verificación del cumplimiento de dicho

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-620/04. M. P. Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

requisito -que sea desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción- debe superar el criterio textualista y acogerse un criterio sustancial, habida consideración que bien puede suceder que así el acto no se fundamente o no haga referencia en forma expresa a un decreto legislativo, del contenido del mismo bien puede desprenderse que sí lo son en desarrollo del mismo, en tanto las medidas adoptadas, así se soporten en normas de carácter ordinario preexistentes al estado de excepción, se evidencia en forma clara que están encaminadas a hacer frente a los efectos que conllevaron al Gobierno Nacional a su declaración⁷.

Al respecto se pronunció el Consejo de Estado en la sentencia del **19 de mayo de 2.020**⁸, en los siguientes términos:

*"...Para la Sala, en primer lugar, el decreto objeto de control corresponde a una verdadera medida de carácter general en ejercicio de una función administrativa y tomada en desarrollo del Estado de Emergencia declarado por el Presidente de la República, mediante el Decreto 417 de 2020. **En segundo lugar, el acto no pierde tal naturaleza por el hecho que, en sus considerandos, invoque, como fundamento, otro tipo de disposiciones que no corresponden a Decretos Legislativos del estado de excepción, como ya lo ha considerado esta Corporación al precisar:***

" [...] ha de entenderse que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas.

Como ejemplo de lo anterior, se observa que algunas de las medidas más relevantes para afrontar la crisis generada por la pandemia, como son las de confinamiento y de restricción de la libertad de locomoción, fueron adoptadas mediante los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 de la misma fecha y 457 del 22 de marzo de 2020, los cuales se fundamentaron, no en los decretos legislativos del estado de emergencia, sino en los poderes de policía ordinarios

⁷ En igual sentido se pronunció el Tribunal en Sentencia del 8 de mayo de 2.020, con ponencia del Magistrado Néstor Arturo Méndez Pérez, expediente No. 18-001-23-33-000-2020-00049-00, en la cual se efectuó CIL del Decreto 047 del 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de San Vicente del Caguán -Caquetá-.

⁸ **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 2. MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS. Radicado: 11001-03-15-000-2020-01013-00. Asunto:** Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020 expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ.

regulados en el numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución para el presidente de la República, y en los artículos 305 y 315 para los gobernadores y alcaldes, respectivamente. Además, en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016⁹.

De lo contrario, acoger una interpretación rigurosa de la norma, podría conllevar a que un número considerable de actos proferidos por las autoridades territoriales, expedidos durante el estado de excepción y que guarden las características de ser de carácter general y en desarrollo de funciones administrativas, no sean pasibles de CIL, so pretexto de no cumplir con el tercero de los requisitos, referido precisamente a que sea en desarrollo de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción. Lo que no se compadecería con los mandatos contenidos en la Constitución y las leyes que disponen el ejercer un real y efectivo control sobre los actos administrativos proferidos por las autoridades durante los estados de excepción y que tengan relación directa con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis y superar así los efectos perjudiciales de la situación.

Y se destaca de la referida providencia del Consejo de Estado:

*“A juicio de esta Sala, los hechos que dieron lugar al Estado de Emergencia declarado por el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, son más que conocidos por todo el país, al igual que las medidas que se requieren para evitar el contagio y propagación del Coronavirus COVID – 19 **no se requiere que se repitan en cada acto que, a nivel local o sectorizado, se expida para concretar en el ámbito de sus competencias las medidas transitorias destinadas a superar los efectos perjudiciales de la situación**”.*

(...)

Y es que las causas que dieron lugar a la declaratoria del presente Estado de Emergencia han afectado todos los sectores de la vida nacional, tanto sociales, como administrativos y económicos, por lo tanto, no le resta la procedencia de este medio de control, el que la resolución, objeto de análisis, haya sido expedida para ajustar sus funciones misionales a la medida del aislamiento preventivo obligatorio tomada por el Decreto 457 de 2020, pues esta disposición hace parte de todo el ordenamiento que ha sido necesario expedir para conjurar la crisis de la pandemia por el COVID-19, por lo tanto, contrario a lo expresado por el Ministerio Público, la conexidad de la Resolución 695 con el Estado de Emergencia y el Decreto 417 de 2020 no es aparente, es innegable”.

En ese entendido, entonces, al tratarse el decreto objeto de control de un acto de contenido general, proferido por el alcalde en ejercicio de la función

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto del 15 de abril de 2020, Exp. 2020-01006-00 CIL. M.P. Dr. William Hernández Gómez.

administrativa como jefe de la administración, y, si bien, en su epígrafe -como se consignó- no se citó como sustento legal un decreto legislativo expedido al amparo del estado de excepción, dicha circunstancia no inhibe el estudio de legalidad, en tanto lo realmente importante, al tenor de una interpretación amplia y sistemática que supere el criterio textualista, es que las decisiones contenidas en el acto estén realmente encaminadas -como en este caso- al desarrollo de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2.020, que no son otras que tratar de controlar y/o evitar la propagación del virus Covid-19, decreto que habilita la adopción de una serie de medidas -entre ellas, la de contratación- encaminadas a conjurar la emergencia presentada, el cual se cita, además, en la parte motiva del acto sujeto a CIL.

Así las cosas, si bien, conforme al contenido del referido acto -como se indicó- no se consignó en forma expresa que desarrollaba un decreto legislativo proferido al amparo del estado de excepción, dicha circunstancia no inhibe el estudio de legalidad, en tanto se estima que lo que realmente debe considerarse -se reitera- es que las decisiones tomadas estén encaminadas al desarrollo de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional al amparo del estado de excepción, referentes a tratar de controlar y/o evitar la propagación del virus Covid-19.

En consecuencia, pasa la Sala a efectuar el control material del acto objeto de CIL.

5.6.2. Examen material:

Se precisa que la verificación de la conformidad material se hará siguiendo los elementos del acto administrativo, es decir, la competencia, motivación, finalidad, y el objeto o materia de la decisión.

-De la competencia.

Como quedó visto, al amparo del artículo 315 Constitucional, el alcalde del municipio de Solano, como primera autoridad territorial y, por consiguiente, jefe de la administración municipal, tiene la potestad administrativa para adoptar e implementar las medidas que sean necesarias tendientes a proteger la vida, integridad y salud de los habitantes de su territorio.

Así, con miras a lograr controlar el contagio y/o mitigar la propagación del COVID-19, le corresponde adelantar todas las gestiones que sean necesarias e indispensables tendientes a afrontar la crisis, tal como lo dispuso en el acto objeto de CIL al declarar la urgencia manifiesta y, en consecuencia, ordenar la celebración de los contratos que sean necesarios para tal fin.

- Motivación:

Como sustento para su expedición, se lee en sus considerandos que mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y la Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus – COVID-19- en todo el territorio nacional; que de conformidad con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, 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 o 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; que, así mismo, el numeral 1, literal f, del artículo 24 íbidem señala los casos en que se puede acudir a la contratación directa como excepción a la licitación pública, uno de los cuales es la urgencia manifiesta, que exige la respuesta inmediata de la administración.

Y, en consecuencia, en la parte resolutive del acto sujeto a control se procedió a declarar la urgencia manifiesta; disponiendo la celebración de los contratos necesarios para atender de manera rápida y urgente la contención del virus en toda la comunidad del municipio. De igual forma, se autorizó la realización de los traslados presupuestales que resulten necesarios para conjurar la situación de emergencia sanitaria.

Se tiene, entonces, que el acto se encuentra debidamente motivado, en cuanto se describieron las razones de hecho y derecho que llevaron a la administración municipal a decretar el estado de urgencia manifiesta con miras a evitar o minimizar la propagación del Coronavirus COVID-19-.

-Finalidad:

Resulta claro que con la expedición del acto sujeto a revisión lo que se busca es adoptar medidas tendientes a preservar la vida de los habitantes del ente territorial, ante la amenaza que representa la propagación del nuevo coronavirus COVID 19; pretendiendo así contar con la ágil y expedita herramienta de la contratación directa para la adquisición de bienes y servicios necesarios para su contención y mitigación.

5.6.3. Estudio integral de legalidad del Decreto 024 del 19 de marzo de 2.020:

La Sala procederá a analizar, conforme a la motivación del acto arriba descrita, su conexidad, congruencia y proporcionalidad con las normas que le sirvieron de

fundamento, en especial con el Decreto declarativo 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 por medio del cual se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del referido estado de emergencia.

- Los artículos **primero, segundo y tercero**, disponen:

"ARTÍCULO 1: URGENCIA MANIFIESTA: *Declarar la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Solano, Departamento del Caquetá, conforme a las consideraciones anteriores, con el fin de prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación a la población, proteger la vida digna, la salud, la salubridad y el interés público.*

ARTÍCULO 2. OBJETIVO: *la presente declaración de Urgencia Manifiesta tiene como objetivo general que el Municipio de Solano, cuente con los mecanismos presupuestales y contractuales para tomar las medidas que sean necesarias para prevenir el contagio del virus COVID-19 y tomar las medidas de contención pertinentes, para mitigar y/o controlar la trasmisión de esta enfermedad, en caso de ser necesarias, según las directrices que dicte el gobierno nacional o según las recomendaciones que haga Secretaría municipal de Salud en el marco de sus competencias legales y reglamentarias.*

ARTÍCULO 3. AUTORIZACIONES EN CONTRATACIÓN: *Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celébranse los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demos objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación para la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos."*

La contratación de urgencia manifiesta se encuentra regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, en los siguientes términos:

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

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

“PARÁGRAFO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

Por su parte, el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, respecto de la urgencia manifiesta, estipula:

“Artículo 2.2.1.2.1.4.2. Declaración de urgencia manifiesta. *Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos”.*

Así, la urgencia manifiesta se convierte en una herramienta necesaria cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción, como lo es el estado de emergencia económica, sanitaria y ambiental, en tanto su aplicación permite contratar de forma expedita todo lo que se requiera para conjurar la crisis, reduciendo el riesgo o amenaza que tales circunstancias podrían causar a los derechos constitucionales de la población.

Analizando el sub examine, resulta evidente que el mundo atraviesa por una situación anormal producto de la pandemia denominada COVID-19, la cual se convierte en una seria amenaza contra la vida y salud de las personas, al punto que fue declarada como emergencia de salud pública de importancia internacional por la Organización Mundial de la Salud – OMS - el 11 de marzo de 2020.

De igual manera, dicha pandemia ha impactado de forma grave en nuestro país, al punto que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*, disponiendo de medidas destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al referido virus. Seguidamente, el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2.020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país.

Luego, resultaba adecuado y necesario que se adoptaran medidas para afrontar la crisis de manera urgente y rápida, dado la inminente propagación del virus en el territorio nacional.

En ese entendido, una de las medidas permitidas para conjurar la crisis sanitaria por el COVID 19 es la posibilidad, al amparo del referido Decreto Legislativo 417 de 2.020, de que las entidades estatales puedan acudir al procedimiento de la

contratación directa, siguiendo los principios de transparencia y legalidad, para la adquisición de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras que requieran con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia.

Decantada la posibilidad, entonces, de que las autoridades públicas puedan acudir al mecanismo de la contratación de urgencia, se tiene que el contenido de los artículos primero, segundo y tercero del decreto guardan conexidad con los motivos que llevaron al Gobierno Nacional a declarar la emergencia económica, social y sanitaria; razón por la cual se procederá a declarar la legalidad de los mismos.

- El **artículo cuarto**, dispone:

"ARTÍCULO 4. AUTORIZACIONES PRESUPUESTALES: Autorizar a la Secretaria de Hacienda municipal para que efectúe los compromisos y traslados presupuestales que se requieran, a fin de garantizar la disponibilidad de recursos para la celebración de los contratos señalados en el artículo 3 del presente acto administrativo, para lo cual se crea en el presupuesto de ingresos y gastos municipal, para la presente vigencia fiscal, el rubro denominado ATENCION CALAMIDAD PUBLICA Y URGENCIA MANIFIESTA POR COVID-19, en el Sector: PREVENCIÓN Y ATENCION DE DESASTRES - Artículo No. 02020607."

Sobre el traslado presupuestal, en el contexto de urgencia manifiesta, el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, prevé:

"PARÁGRAFO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

Al respecto, es de observar que la Corte Constitucional en sentencia C-772 del 10 de diciembre de 1998 declaró la exequibilidad condicionada de la disposición anterior, en el entendido que los traslados internos que se efectúen para atender las necesidades y los gastos propios de la declaratoria de urgencia manifiesta, sólo pueden afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto. Al respecto, precisó:

" (...) de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales "...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente. Se trata pues de una norma de carácter presupuestal contenida en una ley ordinaria de temática específica, la ley general de contratación

*administrativa, que como tal está supeditada a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto y a sus normas reglamentarias, según lo establece el artículo 352 superior, condición que en el caso sub-examine se cumple de manera plena, pues **la facultad que atribuye el legislador a las autoridades administrativas a través del parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, es la misma que les reconoce a las autoridades administrativas el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, sólo que su contenido se refiere a su aplicación en los casos de declaratoria de "urgencia manifiesta" que efectúe la respectiva entidad.***

(...)

Cuando se de aplicación al parágrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.

Ese tipo de traslados internos, que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior. (...)"

En ese entendido, al haberse dispuesto en el referido artículo que los traslados presupuestales a realizar son aquellos "(...) que se requieran, a fin de garantizar la disponibilidad de recursos para la celebración de los contratos señalados en el artículo 3 del presente acto administrativo, (...)", se observa su conformidad con lo dispuesto por la Corte Constitucional.

No obstante, advierte la Sala, que al disponer el referido artículo que los movimientos presupuestales necesarios serán realizados por parte de la Secretaría de Hacienda Municipal, se está despojando el mandatario local de una facultad que le es propia; por lo que si la intención del alcalde era delegar al secretario de hacienda para que efectuara en su representación los traslados presupuestales a que hubiere lugar, debió hacer uso de la figura de la delegación, situación que no aconteció en el *sub examine*. Por lo que se procederá a declarar la nulidad del citado artículo.

Ahora bien, la nulidad decretada, no afecta ninguna situación ya consolidada, en la medida en que el mismo artículo 42 de la Ley 80 de 1993 autoriza al alcalde

para hacer los movimientos presupuestales requeridos "(...) *con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.*".

- El artículo **quinto**, dispone:

"ARTÍCULO 5. CONTROL FISCAL: *Remitir a la Contraloría departamental Del Caquetá, para lo de su competencia; en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, este acto administrativo, así como los documentos contentivos de las Ordenes o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria."*

Lo dispuesto en el artículo mencionado no es más que el cumplimiento de lo regulado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, al disponerse remitir a la Contraloría Departamental del Caquetá los documentos relativos a los contratos que se suscriban con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta.

- El artículo **sexto**, dispone:

"ARTÍCULO 6. VIGENCIA. *El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de su publicación."*

Dicho artículo se atempera al contenido del artículo 65 del CPACA, en tanto se limita a disponer que la vigencia del decreto es a partir de la fecha de su publicación.

Finalmente, en cuanto al reparo formulado por la señora Procuradora Judicial, en el sentido que con la expedición del decreto sujeto a CIL no se cumple con el presupuesto de la temporalidad, en tanto no se precisa en su contenido el tiempo concreto de duración de la urgencia manifiesta decretada, lo que conlleva a que no se cumpla con uno de los elementos esenciales que previó la Ley Estatutaria reglamentaria de los estados de excepción para las medidas que se adopten por el ejecutivo como consecuencia de estas situaciones excepcionales o anormales, resulta claro que al haberse expedido al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2.020 se encuentra ligado a este y, por consiguiente, no puede ir más allá del término de duración del estado de excepción -declarado por 30 días-, es decir hasta el 17 de abril de 2.020.

En conclusión, considera la Sala que las medidas transitorias tomadas por el alcalde del municipio de Solano en el Decreto 024 del 19 de marzo de 2020 guardan conexidad, congruencia y proporcionalidad con las causas que dieron origen al referido estado de excepción, encontrándose conformes, por

consiguiente, con el ordenamiento jurídico, salvo la disposición contenida en el artículo cuarto, que se declarará nulo, de conformidad con las consideraciones anotadas.

DECISIÓN:

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO A DERECHO el Decreto No. 024 del 19 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Solano, "*Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 en el municipio de Solano - Caquetá*"; salvo la disposición contenida en el artículo cuarto, que se declara nulo, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Los Magistrados,


PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE


LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN


NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ


YANNETH REYES VILLAMIZAR
(Salva voto)