

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad  
ACTO: Decreto 035 del 23 de marzo de 2020  
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00057-00

---

**MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA**

**ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO DICTADO EN DESARROLLO  
DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020.**

Procede la Sala a realizar el control inmediato de legalidad del Decreto 035 del 23 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Orocué y correspondió al despacho 03 según acta del 26 de marzo del año en curso.

**I. ANTECEDENTES**

**TRAMITE PROCESAL**

El 27 de marzo de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, auto notificado por estado No 62 del 30 de marzo de 2020 y personalmente al Municipio de Orocué de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 17 en la página web de la Corporación informando la existencia del proceso a la comunidad. Posteriormente, en cumplimiento de la providencia aludida, el día 23 de abril de 2020 se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente de la referencia en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

**ACERVO PROBATORIO RECAUDADO:**

En el expediente obran los siguientes documentos:

- ✓ Acta del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Orocué, en cuya parte pertinente y de acuerdo a la deliberación de las

diferentes autoridades que conforman dicho Comité, se consigna que es necesario declarar el Municipio en emergencia con ocasión del virus COVID-19, con el propósito de destinar recursos para enfrentar esta contingencia, se solicita colaboración a la fuerza pública para realizar controles en algunos puntos determinados de este ente territorial, se realiza un inventario de los implementos médicos con los que cuenta el Municipio en caso de presentarse casos positivos, igualmente se socializan los protocolos que se deberían cumplir en caso de fallecimiento de algún habitante.

- ✓ Plan de acción del Municipio de Orocué 2020 para enfrentar el COVID-19, mediante el cual se desarrollan las propuestas aprobadas en la Unidad de Gestión del Riesgo Territorial para prevenir el contagio y mitigar el impacto el virus en tres fases, a saber: prevención, contención y mitigación, la primera mediante la organización intra e intersectorial a través de la coordinación entre las autoridades, las instituciones y la red prestadora de servicios de salud en actividades de información, educación y comunicación a la comunidad, el acatamiento de las medidas del orden nacional y su difusión en radio, redes sociales y otros medios, además de realizarse una serie de recomendaciones y difusión de materiales para la población general y algunos grupos específicos (grupos étnicos, adulto mayor, discapacidad, mujer, LGBTY, PIIAF Y Familia). La segunda fase tendiente a detectar oportunamente las personas contagiadas y sus contactos preparando la reacción ante un colapso en la ruta de atención por medio de la vigilancia epidemiológica, igualmente diseñando el Plan de Expansión del centro de salud mediante la compra de unos implementos para aumentar su capacidad de respuesta y la tercera fase a través de la realización de las acciones de mitigación, desinfección y disposición de cadáveres. Por otra parte, se expone un plan de acción diferenciado para grupos étnicos asentados en la jurisdicción del municipio de Orocué Casanare, recomendándoles atender unas medidas sanitarias específicas.
- ✓ Se adjunta un cronograma del plan de acción antes reseñado, mediante el cual se señalan las actividades, se designan responsables, se trazan objetivos y se estima el presupuesto que se va a destinar para esos fines.

## **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:**

El procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, conceptuó en el proceso judicial especial de control inmediato de legalidad. Hace un recuento del marco normativo que regula el control automático de legalidad, cita el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual se decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y reseña las regulaciones emitidas por el Gobierno Nacional a raíz de la aparición del COVID-19, particularmente la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que declara la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo del presente año por causa del coronavirus y adopta medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena para hacer frente al mismo, por otra parte.

Trae a colación la Ley 136 de 1994, en lo que atañe al régimen municipal y la delegación de funciones, específicamente la ley 136 de 1994; en relación con la urgencia manifiesta cita la ley 80 de 1993 y otras disposiciones, concluyendo que el Alcalde de Orocué es el funcionario competente para declarar la urgencia manifiesta, ya que esa atribución le ha sido otorgada por el ordenamiento jurídico, por lo cual solicita se declare conforme a derecho el acto administrativo objeto de control automático de legalidad de la referencia.

## **II CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. COMPETENCIA**

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, establece que el control inmediato de legalidad respecto de 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.

Asimismo, el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, que la competencia para el 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, corresponde en única instancia al Tribunal del lugar donde se expidan.

En el presente caso se el Decreto 035 del 23 de marzo de 2020, fue expedido por el alcalde de Orocué, por lo que el Tribunal Administrativo de Casanare es el competente para conocer en única instancia del control inmediato de legalidad del referido acto administrativo.

## **2. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL**

El alcalde de Orocué expidió el Decreto 035 del 23 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se declara Urgencia Manifiesta en el Municipio de Orocué, Departamento de Casanare y se dictan otras disposiciones”*, y en la parte resolutive dispuso lo siguiente:

*“ARTÍCULO PRIMERO: Declárese la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Orocué, Departamento de Casanare, para conjurar la crisis que se ha presentado con ocasión de la afectación generada por el contagio del COVID - 19, conforme a las consideraciones anteriores, prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación a la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: 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 como finalidad 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 de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos.*

*ARTÍCULO TERCERO: Para los efectos anteriores, realícense por parte de la Secretaría de Hacienda Municipal, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública decretada por el Municipio y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015.*

*ARTÍCULO CUARTO: De los documentos contentivos de las órdenes o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo de la URGENCIA MANIFIESTA, deberán remitirse dentro del término legal, a la Contraloría Departamental de Casanare, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, para lo de su competencia.*

*ARTÍCULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición”.*

### **3. LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR EL GOBIERNO NACIONAL.**

#### **DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2000**

El señor presidente de la República con la firma de todos los ministros del gabinete, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, consideró entre otros aspectos que debido a la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo coronavirus - COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

Asimismo, indicó que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, es procedente la declaración del Estado de Emergencia por lo que en la parte resolutive dispuso:

*"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.*

*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".*

#### **DECRETO 440 DEL 20 DE MARZO DE 2020**

El señor presidente de la República con la firma de todos los ministros del gabinete expidió el 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", consideró entre otros aspectos que:

*“Una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos.*

*Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 resolvió adoptar 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*

*Que de conformidad con lo anterior, se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante, en caso de ser necesario, y con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permiten continuarlos de manera normal; adicionalmente, es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia”.*

Por lo que, en la parte resolutive, indicó:

**“Artículo 1. Audiencias públicas.** *Para evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento individual, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección podrán realizarse a través de medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, antes de control, y a cualquier ciudadano interesado en participar.*

*La entidad estatal deberá indicar y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que serán utilizados, así como los mecanismos que empleará para el registro de toda la información generada, conforme al cronograma establecido en el procedimiento.*

*En todo caso, debe garantizarse el procedimiento de intervención de los interesados, y se levantará un acta lo acontecido en la audiencia..*

*Para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, mediante el procedimiento de selección abreviada por subasta inversa, el evento se podrá adelantar por medios electrónicos. En virtud de lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pondrá a disposición de las Entidades Estatales una aplicación para adelantar las subastas electrónicas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP II. En ausencia de la aplicación, las entidades estatales podrán adquirir de manera directa la plataforma electrónica dispuesta en el mercado para dichos efectos.*

**Parágrafo 1.** *En los procesos de selección que se encuentren en trámite, no es necesario modificar el pliego de condiciones para este fin. Sin embargo, mínimo dos días hábiles antes de la realización, la entidad deberá informar la metodología y condiciones para el desarrollo de las audiencias.*

**Artículo 2. Procedimientos sancionatorios.** *Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía.*

*La Entidad Estatal debe elegir y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que utilizará, así como los mecanismos para el registro de la información generada.*

*Sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia de este Decreto,*

**Artículo 3. Suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura.** *Las Entidades Estatales, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender los procedimientos de selección. Contra este acto administrativo no proceden recursos.*

*Por las mismas razones, y en caso de requerirse recursos para atender las situaciones relacionadas con la emergencia, las entidades podrán revocar, de manera motivada los actos administrativos de apertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación de ofertas. Contra este acto administrativo no proceden recursos.*

**Artículo 4. Utilización de los Instrumentos de agregación de demanda.** *Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las entidades territoriales preferirán, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, la compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.*

**Artículo 5. Mecanismos de agregación de demanda de excepción.** La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, diseñará y organizará el proceso de contratación para los acuerdos marco de precios por contratación directa, durante el término de duración del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno nacional, con el fin de facilitar el abastecimiento de bienes y servicios relacionados directamente con la misma.

Igualmente, en los acuerdos marco de precios vigentes, directamente relacionados con la pandemia, podrá configurar catálogos de emergencia, conformados por proveedores preexistentes en esos Instrumentos de Agregación de Demanda, así como por nuevos proveedores, previa verificación de los requisitos habilitantes y de calificación del proceso de selección. Estos catálogos de emergencia estarán vigentes hasta el día en que culmine el estado de emergencia económica, social y ecológica.

En las órdenes de compra que se suscriban en estos instrumentos de agregación de demanda se entenderá incorporadas las cláusulas excepcionales.

**Artículo 6. Adquisición en grandes superficies.** Cuando se trate de la adquisición de bienes relacionados con la emergencia, las entidades podrán adquirirlos mediante el Instrumento de agregación de demanda de grandes superficies, en cuyo caso el valor de la transacción podrá ser hasta por el monto máximo de la menor cuantía de la respectiva Entidad Estatal.

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

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.

**Artículo 8. Adición y modificación de contratos estatales.** Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la Entidad Estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.

*Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado esté vigente.*

*Una vez termine el estado de emergencia económica, social y ecológica, no podrán realizarse nuevas adiciones en relación con estos contratos, salvo aquellos que no hayan superado el tope establecido en el inciso final del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.*

**Artículo 9. Procedimiento para el pago de contratistas del Estado.** *Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las entidades estatales deberán implementar para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas, mecanismos electrónicos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 616.1 del Estatuto Tributario.*

**Artículo 10. Contratos del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores.** *Durante el término que dure el estado de emergencia económica, social y ecológica, autorícese al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores para celebrar convenios interadministrativos internos y contratos que tengan como propósito adquirir de las entidades públicas extranjeras, empresas privadas extranjeras o de otras organizaciones o personas extranjeras, bienes y servicios necesarios para mitigar la pandemia y sus efectos, sin aplicar la Ley 80 de 1993.*

*Para materializar este artículo, el funcionario competente deberá justificar previamente la conexidad entre los bienes adquiridos y la mitigación de la pandemia.*

**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-1"*

## **DECRETO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020**

*El señor presidente de la República con la firma de todos los ministros del gabinete expidió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 "Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020" y en la parte resolutive, consignó:*

**"Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica.** *Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

*En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.*

*Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.*

**Parágrafo 1.** *Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

**Parágrafo 2.** *Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.*

**Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales.** *Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.*

**Artículo 3. Temporalidad de las facultades.** *Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria*

**Artículo 4. Vigencia.** *El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.*

De conformidad con el marco normativo expuesto, el gobierno nacional autorizó a las entidades territoriales para que, en distintos aspectos relacionados con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, expidieran los actos administrativos relacionados con la administración pública y las competencias territoriales, para lo cual deberán atender de manera clara y precisa los límites fijados en los decretos referidos, como en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normativa aplicable a la contratación estatal.

#### **4. NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL Y SU ALCANCE RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

La Constitución Política establece en los artículos 212 a 215 lo referente a los estados excepción y determina de manera clara la procedencia y la forma para declararlos.

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017<sup>1</sup>, en cuanto precisa lo siguiente:

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicación: 11001-03-06-000-2017-00092-00(2342), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR, C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS

- El artículo 215 permite activar un estado de emergencia por hechos sobrevinientes que perturben gravemente el orden económico, social o ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Esto es, *"cuando el desorden amenaza de manera objetiva con superar niveles críticos poniendo en peligro factores esenciales de la convivencia, hasta el punto en que resulta incontrolable con base en los poderes ordinarios, deberá recurrirse a los poderes excepcionales."*

-La declaración de esta emergencia habilita al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En cuanto a la declaratoria, advierte la Sala de Consulta que se deben observar cómo requisitos de forma los siguientes:

*"(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha considerado un requisito sustancial<sup>2</sup>); (iii) establecer claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos"<sup>3</sup>.*

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, señaló que según la jurisprudencia<sup>4</sup>, el decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad

---

<sup>2</sup> Sentencia [C-254 de 2009](#). En esta sentencia se consideró además que la falta de motivación es insubsanable y que *"no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la enunciación siquiera concisa de los hechos y las razones de las 'diversas manifestaciones sociales' que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público"*.

<sup>3</sup> Sentencias [C-216 de 2011](#) y [C-670 de 2015](#).

<sup>4</sup> Ver por todas, Sentencia [C-670 de 2015](#).

de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad<sup>5</sup>.

Los anteriores elementos de forma y de fondo, resultan necesarios para ilustrar el examen de legalidad respecto de los actos administrativos que, dentro de la declaratoria del Estado de Emergencia expidan las entidades territoriales.

En este punto, conviene precisar que la ley estatutaria 137 de 1994, que reguló los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el artículo 20 establece:

*“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”.*

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011<sup>6</sup>, advirtió:

*“(...) 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”.*

*(...)*

*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*

---

<sup>5</sup> Entre otras, Sentencias [C-802 de 2002](#), [C-216 de 2011](#) y [C-670 de 2015](#).

<sup>6</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

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”<sup>7</sup> 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”<sup>8</sup>;

(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”<sup>9</sup>; 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) inexecutable(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 Administrativo<sup>10</sup>.

(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 (...).”

Apoyados en los anteriores pronunciamientos, el Tribunal se aplica al estudio de legalidad del Decreto 035 del 23 de marzo de 2020.

## **5. EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO**

### **5.1 CAUSAS**

Mediante el acto administrativo objeto de control, el alcalde declaró la urgencia manifiesta en el Municipio de Orocué, para conjurar la crisis que se

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA-011.

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: “Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.

ha presentado con ocasión de la afectación generada por el contagio del COVID - 19, para prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación a la población, proteger a salud, la salubridad y el interés público.

La anterior declaración, se motivó entre otros, en los siguientes aspectos:

- Que desde que se tuvo conocimiento de la posibilidad de que este virus llegara al país, el gobierno nacional inició un plan de preparación para atender la contingencia.
- Que el 17 de marzo de 2020, el presidente de la República decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución.
- El artículo 42 de la Ley 80 define la urgencia manifiesta como una circunstancia que exige, con carácter apremiante, preservar la continuidad del servicio, porque este se ha afectado por situaciones de fuerza mayor, desastres, calamidades o hechos relacionados con los estados de excepción. El elemento común de estos eventos, es que exigen atender la contingencia de manera inmediata, mediante la ejecución de obras, la prestación de servicios o el suministro de bienes.
- Que el Gobierno Nacional, mediante Decreto 440 de fecha 20 de marzo de 2020, adoptó las medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 y dispuso que con ocasión a dicha declaratoria, 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.

## **5.2 PERTINENCIA**

Para abordar este presupuesto precisa la Sala que, la regulación respecto de la urgencia manifiesta se encuentra definida de manera clara y precisa por el legislador en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 de la siguiente manera:

*"ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro;*

cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o 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.

ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos 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, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia". (Resalta el Tribunal).

En cuanto a los actos preparatorios de los contratos estatales que por virtud de la declaración de la declaración de urgencia manifiesta el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015, determinó:

**"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".

La Corte Constitucional en sentencia C-949 de 2001, frente a la declaratoria de la urgencia manifiesta precisó:

"No encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad a la declaración administrativa de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puesto que constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia

*naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista.*

*Los posibles excesos que genere la aplicación práctica de este instrumento -que de por sí son ajenos al juicio de constitucionalidad de las normas acusadas-, se ven morigerados por la exigencia de que la declaración de urgencia manifiesta conste en **acto administrativo motivado y en la obligación consagrada en el artículo 43 ibidem, de enviar al funcionario u organismo que ejerza control fiscal en la respectiva entidad los contratos originados en la urgencia manifiesta** y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes, las pruebas y los hechos, inmediatamente después de celebrados dichos contratos, sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento.*

*En lo que respecta al párrafo único del artículo 42, que autoriza la realización de traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto de la entidad pública respectiva, la Corte se estará a lo resuelto en la Sentencia C-772 de 1998, en la que se decidió "Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto" (Resalta el Tribunal)*

De conformidad con la teleología del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y lo expresado por la Corte Constitucional, la declaratoria de urgencia manifiesta, puede ocurrir tanto en un estado de excepción, como en una situación particular y concreta de una entidad territorial.

No obstante, es del caso resaltar que a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica **en todo el territorio nacional**, asimismo determinó que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, todas las medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. En ese orden de ideas, el acto administrativo sub examine, cumple el presupuesto de pertinencia.

### **5.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD.**

La declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio de Orocué, decretada por el alcalde municipal a través del Decreto 035 del 23 de marzo de 2020, guarda concordancia material con los Decretos 417 de 2000 y 440 de 2020, proferidos por el presidente de la República, de tal manera que no corresponde a una extralimitación de las funciones del alcalde municipal, por cuanto se presentó dentro del Estado de Emergencia y concretamente en lo previsto en el numeral 7º del Decreto 440 de 2020, que estableció la

habilitación para las entidades territoriales para aplicar la declaratoria de la urgencia manifiesta prevista en el artículo 42 de la Ley 80 1993.

Por otra parte, la declaración se realizó a través de acto administrativo motivado, en el que se hizo referencia de manera clara y precisa al presupuesto de necesidad dadas las actuales circunstancias que atraviesa el territorio nacional por cuenta del COVID -19, por lo que se presenta relación directa y material con la declaración del Estado de emergencia y su desarrollo legislativo.

En concordancia con la declaratoria del Estado de Emergencia, a través del 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"*, se determinó en el artículo 7º, que 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.

Ahora bien, establecida la procedencia de la urgencia manifiesta, en punto de establecer la finalidad, conviene determinar si el articulado del Decreto 035 del 23 de marzo de 2020, se ajusta a derecho como al marco fijado en el Decreto 417 de 2020.

En el ARTÍCULO SEGUNDO, establece:

*"Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celébrense los Actos y Contratos que tengan como finalidad 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 de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos.*

El Tribunal, advierte que lo establecido en el artículo transcrito encuentra plena concordancia con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, frente a las acciones de efecto inmediato de la administración municipal, tendientes a conjurar las circunstancias particulares y concretas que se presenten en el municipio de Orocué, de tal manera que se ajusta no solo al marco legal, sino que tiene relación material y especial con el Decreto 440 de 2020.

En el ARTÍCULO TERCERO, se dispuso:

*“Para los efectos anteriores, realícense por parte de la Secretaría de Hacienda Municipal, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública decretada por el Municipio y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015.*

Lo dispuesto en el numeral transcrito, no solo desarrolla lo previsto por el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, sino que la guarda relación directa con las facultades que se le otorga a la administración municipal, en este caso, a la Secretaría de Hacienda de Orocué para realizar los traslados presupuestales necesarios sin la exigencia de los estudios previos por virtud de lo previsto en el 2.2.12.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, el cual establece claramente que 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.

De tal manera que lo ordenado en el mencionado artículo se encuentra acorde con lo previsto tanto por el legislador como por los Decretos 440 de 2020 y en especial por el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020.

El ARTÍCULO CUARTO establece:

*“ARTÍCULO CUARTO: De los documentos contentivos de las órdenes o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo de la*

*URGENCIA MANIFIESTA, deberán remitirse dentro del término legal, a la Contraloría Departamental de Casanare, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, para lo de su competencia".*

La declaratoria de urgencia manifiesta tiene un control fiscal, respecto del cual se estableció la remisión a la Contraloría Departamental de Casanare, el cual fue ordenado en el Decreto 035 de 23 de marzo de 2020, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Conforme a las precisiones realizadas, se concluye que el Decreto 035 de 23 de marzo de 2020, se encuentra ajustado a lo previsto en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, como a lo reglado en los Decretos 417, 440 y 461 de 2020 expedidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

## **6. FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE OROCUÉ**

El artículo 315 de la C.P. establece dentro de las atribuciones del alcalde, dirigir la acción administrativa del municipio. En los términos del artículo 4 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, a los municipios corresponde administrar sus asuntos y ejercerán las competencias que les atribuyen la Constitución y la Ley.

El Decreto 035 de 2020, fue expedido por el alcalde del municipio de Orocué, quien de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política, ejerce la representación legal de la entidad territorial, es decir que cuenta con competencia para proferir dicho acto.

## **7. EXAMEN FORMAL DEL DECRETO DEL DECRETO 035 DEL 23 DE MARZO DE 2020**

El Decreto 035 se profirió el 23 de marzo de 2020, de tal manera que fue dictado dentro de los términos previstos en la declaratoria de emergencia conforme al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y con posterioridad a la declaratoria de emergencia y a la expedición de los Decretos 440 y 461 de 2020.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO. DECLARAR** ajustado a derecho el Decreto 035 del 23 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Orocué – Casanare, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

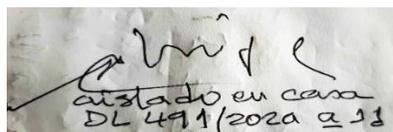
**SEGUNDO: Notificar esta sentencia** al representante legal del municipio de Orocué y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

**TECERO:** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el link control automático de legalidad habilitado por el CSJ en la página web de la rama.

**CUARTO:** En firme la presente decisión, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**AURA PATRICIA LARA OJEDA**  
Magistrada

  
cristado en casa  
DL 491/2020 a 13

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado  
Con salvamento de voto



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
Magistrado