

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, veintiocho (28) de mayo dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
ACTO: Decreto 053 del 20 de marzo de 2020
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00160-00

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

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

El Municipio de Villanueva, remitió vía correo electrónico el Decreto 053 del 20 de marzo de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, que correspondió al despacho 03 según acta de reparto del 16 de abril del mismo año.

I ANTECEDENTES

TRAMITE PROCESAL

El 17 de abril de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, auto notificado por estado No 72 del 20 de abril de 2020 y personalmente al ente territorial de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 84 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad. Posteriormente, en cumplimiento del auto aludido, el día 6 de mayo 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 cumplimiento de requerimiento ordenado en el auto de fecha 17 de abril del año en curso, la entidad mencionada aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Acta de reunión ordinaria del Comité Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Villanueva de fecha 16 de marzo de 2020, en cuya parte pertinente, se determinó que los contratistas de la Alcaldía deben trabajar desde sus casas, además se implementó la atención al público con restricciones de acceso en las instalaciones de la entidad, evitando el contacto, se acordó realizar campañas de prevención por parte de salud pública en el municipio, además de capacitaciones para el manejo de la pandemia.
- ✓ Acta de reunión ordinaria del Comité Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Villanueva de fecha 17 de marzo de 2020, en la que se socializó la problemática que surge por la contingencia del Coronavirus, cada sector expuso sus necesidades. Se concluyó por los intervinientes, la necesidad de declarar la calamidad pública en el municipio con el fin de destinar algunos recursos para contrarrestar los eventuales efectos de la pandemia en Villanueva, de igual forma se dispuso acatar las decisiones del orden nacional y departamental en contra del COVID-19.
- ✓ Acta de reunión ordinaria del Comité Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Villanueva de fecha 19 de marzo de 2020, en la cual se hizo seguimiento de las medidas adoptadas en las reuniones realizadas con anterioridad en relación con el plan de acción antes referido, en contra del COVID-19, ajustando las actividades de acuerdo con lo que ha ocurrido en el municipio, de igual forma se reitera la necesidad de tener una sola línea de información para evitar especulaciones y comunicar estas decisiones a la población para que este informada.
- ✓ Acta de reunión virtual de fecha 9 de abril de 2020, del Comité Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Villanueva, en la que se socializó el Plan de acción de presupuesto para el COVID-19, se consignó que es necesario realizar controles en algunos puntos determinados de ingreso al municipio desde los departamentos del Meta y Boyacá, además se discutió respecto a la disposición final de cadáveres solicitando apoyo a las EPS, así mismo, se

determinó que se debe realizar la compra de insumos e implementos para el personal de la salud en el Hospital del municipio y verificar que las plantas de energía alternas estén disponibles para cualquier emergencia en esa entidad, de igual forma se deben dar elementos de protección para la Policía nacional y la Defensa Civil, entre otras disposiciones. Por otra parte, el Rector de la Institución Educativa manifestó que está apoyando a los estudiantes con la entrega de un mercado cada 20 días, se habilitó una línea telefónica para consulta de la población. Finalmente se aprobó el plan de acción por la mayoría de los integrantes del Consejo.

- ✓ Decreto municipal No 046 del 23 de marzo de 2020 mediante el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía, se ordena la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas religiosas, deportivas, políticas, y demás eventos públicos y privados, que impliquen la concentración en espacios cerrados y abiertos en contacto estrecho, conminando a la ciudadanía para que adopte unas medidas preventivas y recomendaciones de autocuidado personal y colectivo, adoptando las establecidas por el Ministerio de salud y Protección Social, por otra parte, se determinó que la red pública y privada de prestadores de servicios de salud deberá distribuir y priorizar la atención domiciliaria, se activa con carácter permanente el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, entre otras disposiciones.
- ✓ Decreto No 048 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual se limitan todos los eventos y sitios masivos ya sean públicos o privados en el Municipio de Villanueva, se ordena el cierre de sitios de esparcimiento abiertos al público, activación del Comité de Gestión de Riesgo de forma permanente, se ordena el toque de queda durante 14 días a partir de la fecha de expedición del decreto, se dispone el diligenciamiento de un formulario para los viajeros que ingresen al municipio, se prohíbe el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, se regulan las actividades del sector privado, se ordena la atención del público de manera virtual en la administración municipal, se establecen acciones de información, comunicación y educación sobre los riesgos del contagio y manejo del COVID-19, así como se establecen las acciones para que las EPS e IPS presten servicio oportuno a sus afiliados.
- ✓ Decreto No. 049 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el alcalde de Villanueva declaró la calamidad pública causada por el virus COVID-19

hasta por 6 meses y ordenó elaborar el plan de acción específico que incluya las actividades para el manejo de las afectaciones presentadas, el cual debe ser sometido a aprobación del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.

- ✓ Decreto No. 051 del 19 de marzo de 2020 mediante el cual se prohíbe totalmente la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del municipio de Villanueva Casanare, entre el día viernes 20 de marzo a las 23:59 horas, hasta el lunes 23 de marzo de 2020 a las 23:59 horas, contemplando algunas excepciones, se dispone no prestar el servicio de despacho de buses ni venta de tiquetes durante el término de duración de las medidas, solo desembarque de pasajeros.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

Dentro del término de traslado, el procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, conceptuó en el proceso judicial especial de control inmediato de legalidad, manifestando que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el acto administrativo en discusión se ajusta a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los decretos del orden nacional expedidos por el Gobierno de Colombia en ejercicio del artículo 215 de la Carta Política, así como establecer si el funcionario que expidió el Decreto objeto de control es competente para hacerlo.

Posteriormente el Ministerio Público hace un recuento de las normas que regulan el control automático de legalidad: ley 137 de 1994 y ley 1437 de 2011, igualmente reseña las que emitió 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 el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual se decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Señala además las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico en relación con el régimen municipal, específicamente la ley 136 de 1994 en sus artículos 84, 91 y 92, en el mismo sentido cita el artículo 7º del Decreto

Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”, así como el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que regula lo relativo a la urgencia manifiesta, frente a lo cual concluye que el Alcalde del municipio de Villanueva es el funcionario competente para emitir esa decisión, por lo cual solicita se declare conforme a derecho el acto administrativo objeto de control automático de legalidad de la referencia.

II CONSIDERACIONES

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, el Decreto 053 de 20 de marzo de 2020, fue expedido por el alcalde de Villanueva – Casanare, 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 del municipio de Villanueva Casanare, “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE VILLANUEVA CASANARE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” y en la parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la urgencia manifiesta en el Municipio de Villanueva Casanare, para atender la situación de calamidad por salubridad pública presentada con ocasión a la declaratoria Municipal

de Emergencia Sanitaria por causa del coronavirus COVID -19, y de esta manera realizar las acciones prospectivas que se consideren necesarias para la reducción del riesgo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordénese reportar a la Contraloría General de la República, a través del formato relacionado en la Circular número 06 de fecha 19 de marzo de 2020, dentro de los 3 días hábiles siguientes a la expedición del presente Decreto, los siguientes documentos:

1. Los planes de emergencia a ejecutar mediante los recursos ordinarios y extraordinarios destinados por parte del Municipio, a la mitigación y control de la epidemia por COVID-19.
2. La discriminación de los recursos, las fuentes utilizadas y las acciones a desarrollar.
3. Los contratos suscritos en el marco del Plan de Intervenciones Colectivas - PIC, con las Empresas Sociales del Estado y demás organizaciones, donde se especifiquen las acciones a ejecutar relacionadas con la atención, mitigación y control de la epidemia por COVID -19.

ARTÍCULO TERCERO: Ordénese reportar a la Contraloría General de la República, a través de su página web, los Actos Administrativos, Contratos y demás actuaciones que se realicen en virtud de la urgencia manifiesta aquí contenida.

ARTÍCULO CUARTO: Ténganse en cuenta las siguientes recomendaciones para la celebración de contratos estatales de forma directa bajo la figura de la urgencia manifiesta con ocasión al actual problema de salud pública:

1. Confrontar los hechos, el procedimiento de contratación que se empleara ordinariamente para resolverlos o atenderlos y los tiempos de gestión que implicaría adelantar el procedimiento de contratación correspondiente, frente a la Inmediatez que exige la satisfacción del interés general.
2. Determinar la idoneidad de quien celebra el contrato, más aún cuando los bienes a entregar, los servicios a prestar o las obras a realizar impliquen un grado de complejidad, responsabilidad social, manejo de información reservada o de seguridad que pueda afectar a la comunidad.
3. Atender la normatividad que en materia de permisos, licencias o autorizaciones similares exista, constatando que para la ejecución del contrato se cuente con las medidas de seguridad industrial, manejo ambiental y demás aspectos que puedan afectar su exitosa finalización, atendiendo las medidas excepcionales dispuestas por el Gobierno Nacional.

4. *Verificar que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado para el bien, obra o servicio, en el momento de su suscripción.*
5. *Designar un supervisor o interventor idóneo para ejercer las labores de seguimiento y control de lo pactado, de forma diligente y oportuna.*
6. *Tener claridad y preferiblemente, dejar constancia de las condiciones del contrato en la Declaratoria de Urgencia Manifiesta, especialmente de aquellas que resulten sustanciales: objeto, plazo, valor, obligaciones, habilidad de contratista, formato de pago, indemnidad y amparo presupuestal, entre otras.*
7. *Efectuar los trámites presupuestales de ley para garantizar el pago posterior de lo pactado.*
8. *Elaborar un informe sobre la actuación surtida, que evidencie todas las circunstancias, conceptos o análisis que fundamentaron la declaratoria de la urgencia.*

ARTÍCULO QUINTO: *Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la Administración Municipal, celébrase los contratos necesarios que permitan atender la situación de calamidad por salubridad pública, a través del suministro de bienes víveres, y/o servicios para adquirir, reparar, atender, mejorar, y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes disponiendo planes, acciones, acciones y recursos para la adecuada prevención y protección contra el COVID-19.*

ARTÍCULO SEXTO. *Durante la vigencia de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los trasladados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto de la entidad, para garantizar el suministro de bienes, la presentación de servicios o la ejecución de las obras necesarias para superar la calamidad por salubridad pública.*

ARTÍCULO SÉPTIMO: *El presente Decreto, rige a partir de la fecha de su expedición, y tendrá vigencia hasta el 30 de mayo de 2020 o hasta tanto desaparezca las causas que le dieron origen”.*

3. DECLARACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR EL GOBIERNO NACIONAL Y SU ALCANCE EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES.

3.1 DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020

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”.

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

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

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

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, expedieran 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 2017¹, en cuanto precisa lo siguiente:

- 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 sustancial²); (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

¹ 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

² 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”*.

la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos"³.

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, señaló que según la jurisprudencia⁴, 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 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 proporcionalidad⁵.

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 2011⁶, 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 integridad,

³ Sentencias C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

⁴ Ver por todas, Sentencia C-670 de 2015.

⁵ Entre otras, Sentencias C-802 de 2002, C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

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

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 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”⁷ 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””⁸;

(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”⁹; 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 Administrativo¹⁰.

(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 (...)

⁷ 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.

⁸ Idem.

⁹ Ibídem.

¹⁰ 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”.

Apoyados en los anteriores pronunciamientos, el Tribunal se aplica al estudio de legalidad del Decreto 053 de 20 de marzo de 2020.

5. EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO

5.1 CAUSAS

Revisado el Decreto 053 del 20 de marzo de 2020, la Sala advierte que el mismo se motivó entre otros, en los siguientes aspectos:

- En las medidas adoptadas por el municipio de Villanueva – Casanare con ocasión a la pandemia del coronavirus COVID-19 declarada por la Organización Mundial de la Salud.
- En los Decretos Municipales 049 de 2020 *“Por medio del cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19”* y, 051 de 2002, *“Por medio del cual se adoptaron medidas para el manejo de la declaratoria nacional de emergencia sanitaria”*.
- En lo decidido en reunión realizada el 17 de marzo de 2020, por el Consejo Municipal del Riesgo.
- En lo previsto en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.
- En la Circular Conjunta 014 de 2011, expedida por el Contralor General de la República, el Auditor General de la República y el Procurador General de la Nación.
- En lo previsto en la Circular 06 del 19 de marzo de 2020, expedida por el Contralor General de la República.

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.

Pues bien, la declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio de Villanueva, hecha por el alcalde municipal a través del Decreto 053 del 20 de marzo de 2020, se edifica y se estructura en desarrollar lo definido por el Gobierno Nacional tanto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, por las siguientes razones:

-Mediante el Decreto Municipal 049 del 17 de marzo de 2020, se dispuso: "Declarar la situación de Calamidad Pública en el Municipio de Villanueva Casanare, para atender la situación con ocasión a la declaratoria municipal de emergencia Sanitaria por causa del coronavirus COVID-19".

-A través del Decreto Municipal 051 del 19 de marzo de 2020, "Por medio del cual se adoptan medidas de contención y manejo frente a la declaratoria nacional de emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en el municipio de Villanueva Casanare y se dictan otras disposiciones".

De tal manera que el Municipio de Villanueva, viene adelantando las medidas necesarias relacionadas con las directrices nacionales frente a la contención y propagación del COVID - 19.

En este punto, es relevantes advertir que la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró el 11 de marzo de 2020, que el coronavirus COVID-19 pasaba de ser una epidemia a una pandemia, lo anterior dado los niveles alarmantes de propagación y gravedad del virus, así como los niveles inquietantes de inacción.

De igual forma, esa organización recordó a todos los países la necesidad de activar y ampliar sus mecanismos de respuesta de emergencia para frenar el coronavirus COVID-19, y sugirió a los estados crear canales efectivos de información para toda la población y en especial a la de alto riesgo, en lo que corresponde a prevención y protección. Aunado a lo anterior, recomendó localizar, aislar, y diagnosticar cada caso de coronavirus, siguiendo su contacto.

Así, el Gobierno Nacional dispuso una serie de reglamentación acorde con la necesidad de protección de la población nacional, a la vez que procedió a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mientras que su parte las entidades territoriales, procedieron a realizar las medidas necesarias en el marco definido por el Gobierno Nacional. Y es en concordancia de las disposiciones nacionales que el municipio de Villanueva Casanare viene adelantando las medidas administrativas que conforme a su entorno y desarrollo local resultan útiles,

necesarias y pertinentes para la protección de los habitantes de esa localidad. 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 Villanueva Casanare, para atender la situación de calamidad por salubridad pública prevista en el artículo 1 del Decreto Municipal 053 de 20 de marzo de 2020, guarda relación directa con lo previsto en el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, en tanto que, la declaratoria objeto de control en el *sub examine*, tiene como único objetivo establecer las medidas necesarias en materia contractual para prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19 y reducir el riesgo en esa entidad territorial, sin que se presente extralimitación de las funciones del alcalde municipal de Villanueva, por cuanto se reitera, se presentó dentro del Estado de emergencia y concretamente en lo previsto en el numeral 7° del Decreto 440 de 2020, que habilitó entre otros a las entidades territoriales para aplicar la declaratoria de la Urgencia Manifiesta prevista en el artículo 42 de la Ley 80 de 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 las actuales circunstancias que atraviesa esa entidad territorial 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 de manera clara y precisa en el artículo 7°, 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, conviene determinar si el articulado del Decreto 053 de 20 de marzo de 2020, se ajusta a derecho como al marco fijado en el Decreto 440 de 2020.

El artículo SEGUNDO, establece:

“Ordénese reportar a la Contraloría General de la República, a través del formato relacionado en la Circular número 06 de fecha 19 de marzo de 2020, dentro de los 3 días hábiles siguientes a la expedición del presente presente Decreto, los siguientes documentos:

- 1. Los planes de emergencia a ejecutar mediante los recursos ordinarios y extraordinarios destinados por parte del Municipio, a la mitigación y control de la epidemia por COVID-19.*
- 2. La discriminación de los recursos, las fuentes utilizadas y las acciones a desarrollar.*
- 3. Los contratos suscritos en el marco del Plan de Intervenciones Colectivas - PIC, con las Empresas Sociales del Estado y demás organizaciones, donde se especifiquen las acciones a ejecutar relacionadas con la atención, mitigación y control de la epidemia por COVID -19”.*

El Tribunal, advierte que lo establecido en el numeral transcrito encuentra plena concordancia con lo previsto en los artículos 42 y 43 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 Villanueva y su información al órgano de control fiscal, 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 numeral TERCERO, se dispuso:

“Ordénese reportar a la Contraloría General de la República, a través de su página web, los Actos Administrativos, Contratos y demás actuaciones que se realicen en virtud de la urgencia manifiesta aquí contenida”.

Lo dispuesto en el numeral transcrito, está relacionado directamente con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, frente al deber de reporte al órgano de control fiscal.

El artículo CUARTO establece:

“Ténganse en cuenta las siguientes recomendaciones para la celebración de contratos estatales de forma directa bajo la figura de la urgencia manifiesta con ocasión al actual problema de salud pública:

- 1. Confrontar los hechos, el procedimiento de contratación que se empleara ordinariamente para resolverlos o atenderlos y los tiempos de gestión que implicaría adelantar el procedimiento de contratación correspondiente, frente a la Inmediatez que exige la satisfacción del interés general.*
- 2. Determinar la idoneidad de quien celebra el contrato, más aún cuando los bienes a entregar, los servicios a prestar o las obras a realizar impliquen un grado de complejidad, responsabilidad social, manejo de información reservada o de seguridad que pueda afectar a la comunidad.*
- 3. Atender la normatividad que en materia de permisos, licencias o autorizaciones similares exista, constatando que para la ejecución del contrato se cuente con las medidas de seguridad industrial, manejo ambiental y demás aspectos que puedan afectar su exitosa finalización, atendiendo las medidas excepcionales dispuestas por el Gobierno Nacional.*
- 4. Verificar que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado para el bien, obra o servicio, en el momento de su suscripción.*
- 5. Designar un supervisor o interventor idóneo para ejercer las labores de seguimiento y control de lo pactado, de forma diligente y oportuna.*
- 6. Tener claridad y preferiblemente, dejar constancia de las condiciones del contrato en la Declaratoria de Urgencia Manifiesta, especialmente de aquellas que resulten sustanciales: objeto, plazo, valor, obligaciones, habilidad de contratista, formato de pago, indemnidad y amparo presupuestal, entre otras.*
- 7. Efectuar los trámites presupuestales de ley para garantizar el pago posterior de lo pactado.*
- 8. Elaborar un informe sobre la actuación surtida, que evidencie todas las circunstancias, conceptos o análisis que fundamentaron la declaratoria de la urgencia.*

El artículo transcrito encuentra plena concordancia con lo previsto en la Ley 80 de 1993, en especial en el artículo 42 y su párrafo, como en lo definido en la parte motiva y resolutive del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, tal y como se precisó en precedencia.

El artículo QUINTO señala:

“Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la Administración Municipal, celébrese los contratos necesarios que permitan atender la situación de calamidad por salubridad pública, a través del suministro de bienes víveres, y/o servicios para adquirir, reparar, atender, mejorar, y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes disponiendo planes, acciones, acciones y recursos para la adecuada prevención y protección contra el COVID-19”.

La declaratoria de urgencia manifiesta tiene por finalidad clara realizar la contratación necesaria para evitar o menguar las circunstancias que dieron origen a su declaratoria, de tal manera que lo previsto en el artículo transcrito se presenta como desarrollo efectivo de la potestad declarativa a la luz del artículo 7º del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 y el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

El artículo SEXTO dispone:

“Durante la vigencia de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los trasladados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto de la entidad, para garantizar el suministro de bienes, la presentación de servicios o la ejecución de las obras necesarias para superar la calamidad por salubridad pública”.

Lo dispuesto en el artículo transcrito, guarda relación con lo previsto en el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el cual establece que *“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”.*

Conforme a las precisiones realizadas, se concluye que el Decreto 053 del 20 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 el Decretos 440 del 20 de marzo de 2020 expedido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, en tanto que desarrolla la

facultad de declarar la urgencia manifiesta, con el objetivo de establecer y adelantar las medidas necesarias para evitar una mayor propagación del COVID-19.

Vigencia y oponibilidad del decreto local.

En lo que atañe al artículo 7 del Decreto 053 observado "*El presente decreto rige a partir de expedición*", la Sala trae a colación la teoría del acto administrativo según la cual existe acto desde la fecha de su expedición, esto es nace a la vida jurídica, es decir que para la administración que lo expidió tiene efectos inmediatos, y a partir de ese momento lo acompaña la presunción de legalidad.

En cuanto a la publicación del acto administrativo, la teoría expresa que es oponible y por tanto surte efectos frente a terceros a partir del momento de su publicación y sólo así se predica su eficacia. Por lo anterior, en los términos expuestos por el artículo 65 del C.P.A.C.A, si bien la falta de publicación no es causal de nulidad del acto, en la parte resolutive de esta sentencia se precisará que sólo será oponible a terceros desde el momento de su publicación.

6. FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE VILLANUEVA

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 053 de 2020 fue expedido por el alcalde del municipio de Villanueva, quien de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política, ejerce la representación legal de la entidad territorial.

7. EXAMEN FORMAL DEL DECRETO DEL DECRETO 053 DEL 20 DE MARZO DE 2020

El Decreto 053 se profirió el 20 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 053 del 20 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Villanueva Casanare, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia y, solo será oponible a terceros desde su publicación en los términos del artículo 65 del C.P.A.C.A.

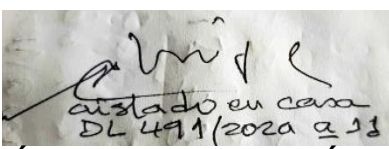
SEGUNDO: Notificar esta sentencia al representante legal del municipio de Villanueva y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

TERCERO: 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 PATRIGIA LARA OJEDA
Magistrada


NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado
Con salvamento de voto


JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado