



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
PALACIO DE JUSTICIA – CARRERA 14 N° 13-60  
BARRIO COROCORA-YOPAL**

Yopal, Casanare, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia:	Radicación 85001-2333-000-2020-00053-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 041 del 22 de marzo del año 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanalarga Casanare

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

### **I.- OBJETO**

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

### **II.- EL ACTO CONTROLADO**

A continuación se sintetiza el contenido del Decreto 041 del 22 de marzo del año 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanalarga Casanare, en los siguientes términos:

#### **A.- Consideraciones jurídicas:**

1.- Hizo alusión a los artículos 2, 209 y 315 numeral 3 de la Constitución.

2.- Señaló que la Ley 1523 de 2012 establece que es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad.

De esta normativa trajo a colación algunas disposiciones, según las cuales:

- a. La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo (parágrafo 1 del artículo 1).
- b. Entre los principios generales que orientan la gestión de riesgo se encuentra el de protección, en virtud del cual *"Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad pública y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados."*

Así mismo el principio de solidaridad social, el cual implica que: *"Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o*

*privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas". (Artículo 3).*

- c. Los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción (artículo 12).
- d. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y en el municipio. El alcalde como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción (artículo 14).
- e. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de la situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre (artículo 57).
- f. Se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción (artículo 58).
- g. Son criterios para la Declaratoria de Desastre y Calamidad Pública (artículo 59):
  - Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.
  - Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.
  - El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.
  - La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.

- La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.
- El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.
- La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.

3.- También hizo alusión a la sentencia C- 466 de 2017 en la que se trató lo relacionado con la declaratoria de calamidad pública.

4.- Se refirió a la figura de la urgencia manifiesta prevista en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 para indicar que la imposibilidad de acudir a un procedimiento ordinario de selección de contratistas constituye un requisito legal esencial que debe ser respetado por las autoridades cuando se encuentren frente a situaciones que aparentemente puedan dar lugar a la utilización de este instrumento contractual.

5.- Adujo que los artículos 478 al 490 de la Ley 9 de 1979 regulan la vigilancia y control para el diagnóstico, el pronóstico, la prevención y el control de las enfermedades transmisibles y no transmisibles y demás fenómenos que puedan afectar la salud; la recolección, procesamiento y divulgación de la información epidemiológica, y el cumplimiento de las normas y la evolución de los resultados obtenidos de su aplicación.

6.- Citó el artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 "Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social", que consagra taxativamente las medidas sanitarias para prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva; e indicó que su párrafo 1º. abre camino para que se adopten otras medidas y precauciones de carácter urgente con soportes científicos en procura de "limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.

7.- Se apoyó igualmente en los Decretos 418 y 420 dictados por el Gobierno Nacional a través de los cuales se adoptaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público y se impartieron instrucciones a gobernadores y alcaldes para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, respectivamente.

8.- Adicionalmente hizo mención al Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual el gobernador de Casanare declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para enfrentarlo en ese territorio.

9.- Y finalmente indicó que en virtud de las medidas adoptadas por el nivel departamental y nacional, el municipio de Sabanalarga expidió los Decreto 038 del 18 de marzo de 2020 y 040 del 20 de marzo siguiente como acción urgente para prevenir y controlar la propagación de la pandemia. Además, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, emitió el 22 de marzo de 2020 concepto favorable atendiendo la inminencia de calamidad pública en el territorio nacional y en el departamento de Casanare, ello con el fin de atender la emergencia y adoptar

medidas necesarias dentro del Sistema de Gestión del Riesgo, entre ellas consolidar un Plan de Acción Específico de acuerdo con el artículo 61 de la ley 1523 de 2012.

#### **B.- Consideraciones fácticas:**

Adujo que:

- A finales del año 2019 se identificó el brote epidemiológico de coronavirus - COVID 19 en China, el cual paulatinamente se ha extendido a otros sitios geográficos del mundo.
- Ante tal situación, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional y el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.
- A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio e igualmente aumenta el riesgo de contagio en la población, razón por la cual el gobierno, a través de los ministerios de Salud, Educación y Trabajo (Circular 0000005 del 11 de febrero de 2020 del Ministro de Salud y Protección Social; Circular 0017 del 24 de febrero de 2020 del Ministerio de Trabajo; Circular Conjunta 11 del 9 de marzo de 2020 del Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Salud y Protección Social; Circular Externa No 0018 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo y Director del Departamento Administrativo de la Función Pública) han dado directrices para evitar los riesgos y para tomar medidas preventivas.
- El día 22 de marzo, confirmó la existencia de un caso de Coronavirus COVID-19, en el departamento de Casanare, en la ciudad de Yopal, hecho que enciende las alarmas frente a la atención y medidas de contingencia en los 19 municipios del departamento de Casanare.

#### **C.- Valorativas**

Indicó que ante ese panorama resulta de carácter imperativo continuar con las acciones de intensificación de vigilancia epidemiológica sobre COVID-19, con el fin de evitar que se presenten casos en ese ente territorial.

Y con base en esa fundamentación dispuso:

**ARTÍCULO 1:** *Declaratoria. - Declarar la Situación de Calamidad Pública en el Municipio de Sabanalarga, Casanare, de conformidad con la parte considerativa de este Decreto a partir del día 22 de marzo de 2020, para atender la situación de emergencia presentada expuesta en la parte motiva, con ocasión de la existencia del primer caso de Coronavirus COVID-19, en la ciudad de Yopal, del departamento de Casanare.*

**Parágrafo:** *Vigencia. - El presente Decreto tendrá una vigencia de seis (6) meses a partir de la expedición, prorrogable por el mismo término, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.*

**ARTÍCULO 2:** *Plan Específico de Acción.* - El Plan de Acción Especifico será elaborado y coordinado en su ejecución por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y su seguimiento y evaluación estará a cargo de la Secretaria General y de Gobierno, quien remitirá los resultados de este seguimiento y evaluación a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

**ARTÍCULO 3:** *Aprobación del Plan de Acción.* - Una vez aprobado el Plan de Acción Especifico por parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres será ejecutado por todos sus miembros, junto con las demás dependencias del orden Departamental, Municipal o Nacional, así como por las entidades del sector privado que se vinculen y a quienes se les fijaran las tareas respectivas en el documento.

**Parágrafo:** *Término.* - El término para la elaboración y aprobación del Plan Especifico de Acción no podrá exceder de un (1) mes a partir de la sanción del presente Decreto.

**ARTÍCULO 4:** *Las situaciones que motivan la declaratoria de calamidad pública originan la urgencia manifiesta, ya que se originaron en hechos naturales y humanos que derivaron en situaciones graves para la comunidad y para el servicio público, que amenaza con paralizarse. Ordénese la aplicación de los artículos 41 al 43 de la ley 80 de 1993: la actividad contractual se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en Capitulo VII Régimen Especial para Situaciones de Desastre y Calamidad Pública de la Ley 1523 de 2012 y Las actividades contractuales se ajustarán a lo que se disponga en los planes de inversión que se aprueben con El Plan de Acción Especifico.*

**Parágrafo:** *Control Fiscal.* - Los contratos celebrados en virtud del presente artículo se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.

**ARTÍCULO 5:** *Normatividad .-* En el Plan de Acción que apruebe el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres se establecerán las demás medidas necesarias para la adquisición de implementos para atender la emergencia, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y las demás medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad.

### III.- ACTUACIÓN PROCESAL

1.- El caso indicado en la referencia fue entregado al Despacho 1 del Tribunal Administrativo de Casanare el día 26 de marzo de 2020.

2.- En auto del 30 de marzo de 2020, se requirió por Secretaría al señor alcalde del ente territorial mencionado, a fin de que, dentro de los 3 días hábiles siguientes al recibo del oficio respectivo, allegara copia íntegra, auténtica y legible del Decreto 038 del 18 de marzo de 2020 con la firma y constancia de publicación.

3.- Se admitió por auto del 31 de marzo de 2020, que fue notificado vía electrónica a la entidad emisora del acto controlado.

4.- Se corrió traslado al agente del Ministerio Público el 7 de mayo de 2020.

5.- Vencidos los términos concedidos en el auto admisorio para las intervenciones de la autoridad proferente del acto controlado, los ciudadanos y las entidades especializadas y expertos en el tema que quisieran hacerlo, el proceso ingresó para fallo el día 21 de mayo de 2020.

#### **IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS**

En el auto admisorio del presente medio de control se dispuso que las personas naturales y jurídicas interesadas podrían intervenir como coadyuvantes o impugnantes del acto objeto de control de legalidad. En el término fijado para el efecto no se efectuó pronunciamiento alguno como se indica en el informe Secretarial del 21 de mayo de 2020.

#### **V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación emitió concepto, en el cual:

a.- Hizo una síntesis de los antecedentes del caso.

b.- Precisó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el Decreto 041 del 22 de marzo de 2020 se encuentra ajustado a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en aplicación del artículo 215 de la Constitución y así mismo en establecer si quien lo expidió tenía competencia para ello.

c.- Citó el artículo 136 del CPACA.

d.- Transcribió parcialmente un pronunciamiento emitido por la Sala Plena del Consejo de Estado el 5 de marzo de 2012, dentro de la radicación 110010315000201000369, con ponencia del consejo Hugo Fernando Bastidas, en el cual se fijaron los lineamientos, características y requisitos del control de legalidad.

e.- Luego de reproducir la parte resolutive del Decreto 041 de 2020 emitido por el alcalde de Sabanalarga – Casanare, analizó el caso concreto, concluyendo lo siguiente:

- El 12 de marzo de 2020, mediante Resolución 385, el Ministerio de la Protección Social declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la programación.
- La Organización Mundial de la Salud declaró el citado virus como pandemia.
- El presidente con la firma de todos sus ministros emitió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual declaró un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- El Decreto 041 de 2020 está relacionado con la situación de riesgo y desastre que puede afrontar eventualmente el municipio respecto de adopción de medidas para conjurar la crisis y esas facultades han sido conferidas al alcalde por la Constitución y la ley.

- Transcribió los artículos 84, 91 y 92 de la Ley 136 de 1994 y con base en ellos indicó que como en este momento el mundo enfrenta circunstancias extrañas por la pandemia el constituyente primario creó los estados de excepción que se caracterizan, entre otras cosas, porque transitoriamente suspenden la legislación ordinaria y facultan al Gobierno Nacional para atribuir funciones o prerrogativas a otras autoridades.
- El Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 en el cual facultó temporal y directamente a los alcaldes, mientras subsista el estado de excepción, para que ejerza algunas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de los Concejos Municipales.

Sin embargo, en tratándose de la situación de riesgo y desastres que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial no se ha emitido decreto alguno que haya transferido el ejercicio de esas funciones a autoridad distinta a la que legalmente le corresponden, es decir, que el alcalde conserva esas facultades.

- El acto objeto de control de legalidad se fundamenta en la Ley 1523 de 2012 y en su concepto el alcalde sí es competente para proferirlo (en su apoyo citó sus artículos 4, 8, 9, 12 y 57).

Agregó que al revisarlo encontró que existe conexidad de este respecto de los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción pues las medidas adoptadas en él están relacionadas con la situación de riesgo y desastre que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial y están destinadas a posibilitar contar con herramientas expeditas de gestión, entre ellas, la elaboración y adopción del Plan de Acción Específico para dar respuesta oportuna y eficaz al motivo de calamidad pública, lo cual contribuirá a proteger a los sectores vulnerables.

Expresó igualmente que el Decreto 041 de 2020 respeta las formalidades y las medidas son proporcionales para conjurar la crisis desatada por la llegada del COVID e impedir la extensión de los efectos del estado de emergencia; además no es contrario ni a la ley ni a lo previsto en el Decreto Legislativo 417 de 2020.

Por último indicó que lo que se indica en la parte resolutive del acto objeto de control de legalidad sobre el régimen aplicable a la contratación con ocasión de la declaratoria de calamidad pública, corresponde en un todo a lo estipulado tanto en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 como en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007. Precisó que hace esta aclaración porque la redacción del acto administrativa puede conllevar a interpretaciones erróneas en referencia con la urgencia manifiesta, la cual, aún no ha sido declarada.

Con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare la legalidad del Decreto 041 de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Sabanalarga.

## VI.- PRUEBAS

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporaron las pruebas que se indican a continuación:

Durante el trámite se allegaron de forma regular y oportuna los siguientes medios probatorios relevantes:

1.- Decreto 041 del 22 de marzo de 2020 por el cual se declara la calamidad pública y se dictan otras disposiciones en el municipio de Sabanalarga, Casanare, como consecuencia de la emergencia epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19).

2.- Constancia de publicación del mismo, que aparece al final del decreto y como adendo.

3.- Acta del Comité de Gestión del Riesgo del 22 de marzo de 2020. Esta reunión se realizó con el fin de adoptar medidas para contrarrestar la emergencia generada por el COVID-19 y se aprobó la declaratoria de calamidad pública en el municipio de Sabanalarga.

## VII.- CONSIDERACIONES

### 1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES Y PRESUPUESTOS PROCESALES

Revisada la actuación surtida hasta el momento, en cumplimiento del control de legalidad establecido en el artículo 132 del C.G.P, no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado. Por el contrario, se encuentra cumplido el procedimiento previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A. y demás normas concordantes, es decir, se agotó el debido proceso establecido en el artículo 29 de nuestra Constitución Política.

Están cumplidos los presupuestos procesales. En efecto, este Tribunal es competente para conocer del presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo establecido en los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011; acorde con las normas mencionadas, el control de legalidad procede a solicitud de parte e incluso de oficio; el ente territorial que expidió el acto está legitimado para intervenir como demandado y cualquier persona natural o jurídica puede hacerlo como coadyuvante o impugnante del acto controlado; y el Ministerio Público debe emitir concepto.

### 2.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL SOBRE EL CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE ACTOS DE CARÁCTER GENERAL EMITIDOS POR ENTIDADES TERRITORIALES COMO DESARROLLO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DURANTE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

2.1.- La Constitución de 1991 en sus artículos 212 y s.s. regula los estados de excepción. Los cánones 214 y 215 son del siguiente tenor:

**“ARTICULO 214.** *Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:*

*1. Los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.*

2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.

3. No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.

4. Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al Estado de Comoción Interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción.

5. El Presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.

6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

**ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas

*adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.*

*El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.*

*El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.*

*El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.*

*El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.*

**PARAGRAFO.** *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.*

2.2.- El congreso, a través de la Ley Estatutaria 137 de 1994 reguló los estados de excepción, impuso límites y controles jurídicos y políticos a los mismos, y estableció responsabilidades derivadas de infracción de la Constitución y de la ley por acción u omisión y por abuso y extralimitación de funciones durante ellos.

En relación con el estado de emergencia económica, social y ecológica, que es la que ocupa la atención del Tribunal, la ley en cita dispuso en su capítulo IV:

**“Artículo 46.** *Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

*En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocara al Congreso, si no se halla reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del termino de dicho Estado.*

*De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

**Artículo 47.** *Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley,*

*destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.*

**Parágrafo.** *Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

**Artículo 48.** *Informes al Congreso. El Gobierno le rendirá al Congreso un informe motivado sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas.*

*El Congreso examinará dicho informe en un plazo hasta de treinta (30) días, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras, y se pronunciará sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas.*

**Artículo 49.** *Reforma, adiciones o derogaciones de medidas. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.*

*También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros.*

**Artículo 50.** *Derechos sociales de los trabajadores. De conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.*

Y en el capítulo V estableció los principios de aplicación y control constitucional en los siguientes términos:

**Artículo 51.** *Indemnización de perjuicios. El Estado será siempre responsable por los excesos en la utilización de las facultades previstas en la presente ley, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o disciplinaria que corresponda a los servidores públicos.*

**Artículo 52.** *Responsabilidad. Cuando se declaren los Estados de Excepción sin haber ocurrido los casos de Guerra Exterior, Conmoción Interior, o Emergencia Económica, Social y Ecológica, serán responsables el Presidente de la República y los Ministros. También lo serán los demás funcionarios y agentes del Gobierno por los abusos y extralimitaciones que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades y en la aplicación de las medidas de que tratan estas materias.*

*Para tal efecto, durante estos Estados, también regirán las disposiciones constitucionales y legales sobre responsabilidad política, civil, administrativa y penal. En los decretos respectivos serán establecidas las medidas, sistemas y procedimientos que impidan o eviten excesos en la*

*función que corresponde cumplir a los representantes o agentes gubernamentales.*

*La Cámara de Representantes, mediante los procedimientos dispuestos, cuando encontrare motivos de responsabilidad contra funcionarios sometidos a su jurisdicción, y en tratándose de asuntos relacionados con los Estados de Excepción, adelantará preferentemente la investigación correspondiente y procederá en los términos legales que rigen el juzgamiento de los altos funcionarios del Estado.*

*Si los responsables no estuvieren sometidos a esta clase de investigaciones por el órgano legislativo, se dará traslado a la autoridad competente. En este evento las Comisiones Legales de Derechos Humanos y Audiencias en cada una de las cámaras, deberán ser informadas, sin violar la reserva del sumario, del curso de la respectiva investigación y juzgamiento.*

*Estas Comisiones velaran, además, por el cumplimiento de las disposiciones que deben proteger en todo momento los derechos humanos y las libertades fundamentales, y promover las investigaciones pertinentes ante las autoridades correspondientes.*

**Artículo 53.** *Régimen disciplinario. Siempre que un funcionario administrativo obstaculice grave e injustificadamente el cumplimiento de las medidas legislativas de excepción o se extralimite en su ejercicio, podrá ser destituido previo el adelantamiento de proceso breve, por la Procuraduría General de la Nación la cual podrá, así mismo, cuando la falta sea grave, ordenar la suspensión inmediata y provisional del funcionario investigado. En todo caso se respetarán los fueros señalados en la Constitución para la investigación y juzgamiento de funcionarios públicos.*

*El procedimiento especial de que trata el inciso anterior se adelantará verbalmente de acuerdo con el siguiente trámite:*

*a) El agente de la Procuraduría competente citará por el medio más expedito que resulte pertinente y con indicación de los motivos determinantes de la acción disciplinaria, al funcionario investigado para que comparezca al proceso dentro de los tres días siguientes a la citación, para la realización de una audiencia especial;*

*b) Llegada la fecha de la audiencia se informará al investigado sobre los motivos de la acusación;*

*c) El funcionario expondrá inmediatamente sus descargos, por sí o por medio de apoderado, y solicitará las pruebas que resultaren pertinentes;*

*d) El agente de la Procuraduría practicará las pruebas que resultaren conducentes, en el término de cinco días y a más tardar dentro de los dos días siguientes resolverá lo pertinente mediante decisión motivada.*

*e) Si procediere el recurso de apelación, este se concederá en el efecto devolutivo.*

**Artículo 54.** *Control del Ministerio Público. Cuando los decretos expedidos durante los Estados de Excepción establezcan limitaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos, se deberán también consagrar controles expeditos y precisos que deberá realizar el Ministerio Público para garantizar que la aplicación de las restricciones establecidas no excedan de los límites previstos en las normas correspondientes.*

*Durante los Estados de Excepción, el Procurador General de la Nación, podrá sugerir a las autoridades administrativas correspondientes que las medidas que a su juicio sean abiertamente contrarias a la Constitución, o afecten el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sean revocadas o modificadas en forma inmediata.*

**Artículo 55.** *Corte Constitucional. La Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen.*

**Artículo 56.** *En cualquier momento, y antes del vencimiento del término establecido, el Gobierno podrá derogar las medidas de excepción adoptadas si considerare que las graves causas de perturbación han desaparecido o han sido conjuradas.*

**Artículo 57.** *De la acción de tutela. La acción de tutela procede aun durante los Estados de Excepción, en los términos establecidos en la Constitución y en las disposiciones legales vigentes que la reglamentan. Por lo tanto, su presentación y tramitación no podrán ser condicionadas o restringidas.*

**Artículo 58.** *Modificación o adición a la presente ley. Esta ley estatutaria no podrá ser, en ningún caso, suspendida por un decreto legislativo dictado durante los Estados de Excepción, y sólo podrá ser modificada por los procedimientos previstos en la Constitución por una ley estatutaria.”*

2.3.- La Corte, en sentencia C-179 de 1994, ejerció el control automático de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que le fue enviado por el congreso para esos efectos y que se convirtió en Ley 137 de 1994, declarando la inexecutable de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las demás.

2.4.- El mismo Órgano, al referirse a uno de los estados de excepción, esto es, al estado de conmoción interior declarado por el Decreto Legislativo 1837 de 2002 expedido por el gobierno nacional, se refirió también a los demás en sentencia C-802 de 2002. De ella y por considerar aplicables al control de legalidad del asunto referenciado, extractamos los siguientes criterios:

a. La declaratoria del estado de excepción no solo determina la legitimidad o ilegitimidad constitucional del decreto legislativo declaratorio sino que también constituye el ámbito de sujeción de los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él. De este modo, si el acto declaratorio no satisface ese condicionamiento, contraría la Carta y deberá ser retirado del ordenamiento.

b. Si los decretos de desarrollo dictados con base en él no están directa y específicamente relacionados con los motivos de la declaración, contrarían también el Texto Superior y deberán ser retirados del ordenamiento. De allí que ese presupuesto constituya un límite material de ese particular estado de excepción.

c.- En virtud del ius cogens, por el sólo hecho de haberse declarado un estado de excepción no es posible restringir per se los derechos no consagrados como intangibles en los artículos 4º del Pacto y 27 de la Convención. Ello es así por cuanto dicha restricción se justifica únicamente cuando se han cumplido los requisitos que los instrumentos internacionales exigen para la declaratoria del estado de excepción. El principio de intangibilidad de derechos también se extiende a otros derechos distintos a los señalados en los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto. Esta extensión se origina por tres vías: - La primera, cuando el contenido de los derechos expresamente excluidos de restricción excepcional involucra no uno sino un conjunto de prerrogativas que guardan relación entre sí, todas estas quedan cobijadas por la salvaguarda. - La segunda, dada la prohibición que tienen los Estados de proferir medidas de excepción incompatibles con otras normas internacionales, se amplía también el número de derechos excluidos, a menos que en los instrumentos suscritos existan previsiones sobre su suspensión en los mismos términos de los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto - Y la tercera, dada la vigencia de las garantías judiciales en los estados de excepción, ellas, en especial los recursos de amparo y de hábeas corpus, también están excluidas de la restricción de su ejercicio. Es igualmente importante anotar cómo aquellas normas que tienen el carácter de imperativas en el derecho internacional, pese a no figurar entre los derechos y las garantías intangibles, tampoco pueden ser inobservadas en uso de las facultades derivadas del estado de excepción. Así ocurre con el respeto de la dignidad humana; la prohibición de la tortura, los tratos crueles y degradantes, el secuestro y la toma de rehenes y el respeto de las normas del derecho internacional humanitario.

La posibilidad de suspensión de derechos y garantías prevista en la Convención y el Pacto no tiene un sentido absoluto pues solamente se restringe a la limitación de su pleno ejercicio.

d. El derecho constitucional de excepción no habilita la suspensión del régimen constitucional en su conjunto sino únicamente de aquellos derechos no intangibles y sólo en la medida estrictamente necesaria para conjurar la crisis. Es decir, se trata de defender la institucionalidad del Estado desde la institucionalidad misma y no desde las puras vías de hecho. De allí que el constituyente impida que durante los estados de excepción se interrumpa el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado, pues tales ramas y órganos materializan el actual estado de la evolución del poder político en búsqueda de un punto de equilibrio entre su ejercicio y el respeto de las libertades públicas. El restablecimiento del orden público, gravemente alterado, pasa por la permanencia de los mecanismos institucionales destinados a la protección de los derechos y garantías inalienables consagrados en la Carta y ella sólo es posible si se mantiene incólume la estructura de las ramas del poder público y los demás órganos del Estado.

e. El control político y el control jurídico durante los estados de excepción no son excluyentes, son limitaciones institucionalizadas para ejercicio de facultades excepcionales, pues los actos emitidos con base en el derecho constitucional de excepción, como todos los actos del poder público, son actos

jurídicos sólo que se proyectan políticamente. Como actos jurídicos, están sometidos a controles jurídicos. No obstante, en virtud de su proyección, pueden estar también sometidos a controles políticos.

La anormalidad que conduce a la declaratoria de un estado de excepción radica facultades excepcionales en el Presidente, pero el ejercicio de esas facultades no se sustrae a la legitimación que precisa todo acto de poder público pues, si bien el estado de anormalidad justifica las excepcionales facultades presidenciales, ella sola resulta insuficiente para afirmar su legitimidad. Esa situación viene a ser compensada por el sistema de controles diseñado por el constituyente y en ese contexto, el control político contribuye a rodear de legitimidad esos actos de poder.

f. El control jurídico que se realiza es objetivo y tiene como parámetro la Carta Política, pues esta constituye un referente obligatorio, preexistente al órgano controlado y al órgano de control y ajeno a su voluntad. De allí que se trata de una labor de cotejo entre el acto emitido y el parámetro normativo de control, desde los puntos de vista formal y material según línea jurisprudencial. Se trata de un control automático, compatible con la exigencia de celeridad propia del carácter temporal de los estados de excepción y sujeto en todo caso a términos reducidos y estrictos, aún en el caso de los decretos que reglamentan las facultades excepcionales y que corresponden al Consejo de Estado.

La Corte es el juez constitucional de los estados de excepción. La Carta Política confía a la Corte Constitucional la competencia para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad tanto de la declaratoria de la conmoción interior como de las medidas que el Gobierno expida a su amparo. Otra es la situación referente a 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, cuyo control se confía a la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ya que los estados de anormalidad institucional se desarrollan dentro de la Constitución y no fuera de ella, es evidente que el acto de declaratoria de uno de tales estados es un acto que debe someterse a los presupuestos formales y materiales impuestos por el constituyente y el legislador estatutario. En tal virtud, se trata de un acto jurídico y, como tal, está sometido a controles de la misma naturaleza. Con todo, esto no implica desconocer que, dado que la declaratoria de un estado de excepción, una vez satisfechos los presupuestos constitucionales, es una decisión facultativa del Presidente de la República, ella está también sometida al control político del Congreso de la República.

Ello es así porque el control jurídico y el control político no son excluyentes pues involucran juicios de responsabilidad de naturaleza completamente diferente. Así, como se lo expuso en precedencia, el control jurídico recae sobre los actos del poder público, es de naturaleza objetiva, se sujeta a un parámetro normativo de control que es la Carta Política, involucra razonamientos jurídicos y su carácter es necesario en relación con su iniciación, su trámite y sus efectos. En cambio, el control político recae sobre los órganos de poder y sus actos, es de naturaleza subjetiva, no está sujeto a parámetro normativo alguno de control, implica razonamientos de oportunidad y conveniencia y su carácter es voluntario.

g. A pesar de la multiplicidad de enfoques de que puede ser susceptible el concepto de orden público, lo cierto es que él remite a unas condiciones

necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia, para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. El orden público es un supuesto de la pacífica convivencia, es el escenario de desenvolvimiento normal de las relaciones entre el poder y la libertad. De allí que el concepto de orden público se ligue siempre a las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables.

Como espacio de reconocimiento de derechos y deberes, el orden público implica una referencia al sistema político y jurídico establecido, pues este es el resultado de la decisión de un pueblo de darse una organización determinada y constituye el desarrollo específico de aquella forma de organización por la que ha optado. De acuerdo con ello, el orden público, como conjunto de condiciones requeridas para la pacífica convivencia, implica el reconocimiento del sistema jurídico como ámbito legítimo de regulación de la vida en comunidad. De allí que el orden público constituya el espacio de reconocimiento y afirmación de las libertades bajo la cobertura racionalizadora del derecho establecido.

### **3.- DE LA URGENCIA MANIFESTA**

3.1.- Los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, por el cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, señalan:

*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 concurso~~<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>*

El transcrito artículo 42 (sin el párrafo) fue declarado exequible en la Sentencia C-949-01<sup>3</sup> por considerar que las hipótesis en él establecidas justifican la excepción a

<sup>1</sup> La expresión "concurso" fue derogada por la Ley 1150 de 2007, artículo 32.

<sup>2</sup> Párrafo declarado condicionalmente exequible en la Sentencia C-772-98 "... 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."

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-949-01 (septiembre 5): "... 16.3. Consideraciones de la Corte/ 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

los procedimientos de selección objetiva; y que un eventual mal uso de la figura se precave con la obligación impuesta en el artículo 43 de la misma Ley 80 a la autoridad contratante, de enviar la documentación correspondiente al órgano de control fiscal, así como con los demás controles a los que remite la misma norma.

En efecto, dispone el artículo 43 en cita:

*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.*

3.2.- La Corte Constitucional en la sentencia C - 772 de 1998 definió el alcance de urgencia manifiesta así:

*“La "urgencia manifiesta" es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos:*

- Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro.*
- Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.*
- Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y,*
- En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos”.*

3.3.- Por su parte, el Consejo de Estado<sup>4</sup> ha definido cuáles son los elementos de la urgencia manifiesta, así:

*“(i) es una excepción a los procedimientos que como regla general rigen para la selección de los contratistas del Estado; (ii) aplica solo cuando debe garantizarse la continuidad del servicio o conjurarse situaciones de calamidad pública, y con las reglas generales se hacen imposibles tales propósitos; (iii)*

---

*pruebas y los hechos, inmediatamente después de celebrados dichos contratos, sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento.”*

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia del 19/02/2019, radicación 11001-03-06-000-2018-00229-00(C), C.P. Germán Alberto Bula Escobar.

*debe ser declarada mediante acto administrativo debidamente motivado; se trata de la explícita y fundamentada voluntad unilateral de la autoridad competente que tiene como efecto jurídico su habilitación para la celebración directa de los contratos requeridos por las situaciones que deben resolverse; (iv) con la excepción de las reglas atinentes a su formación, los contratos que se suscriban deben reunir los requisitos establecidos en el Estatuto General de Contratación, puesto que la figura de la urgencia manifiesta no prevé alteración alguna a tales requisitos; (v) el mal uso de la figura es causal de mala conducta”.*

## VIII.- ESTUDIO DEL CASO

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es verificar y decidir si las medidas adoptadas por el municipio de Sabanalarga Casanare en el acto administrativo indicado en la referencia, se ajustan o no a los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica por el gobierno nacional, y si además tales medidas encajan dentro de los parámetros fijados por el gobierno nacional en los decretos legislativos y ordinarios expedidos para conjurar dicha emergencia.

Debe resaltarse que se incluyen también los decretos ordinarios que hayan desarrollado la emergencia, como parámetros de control de legalidad de los actos de los gobernadores y alcaldes, por las siguientes razones:

- a) La emergencia económica, social y ecológica se declara por el gobierno nacional en pleno (lo deben firmar el Presidente y todos los ministros), a través de un decreto legislativo.
- b) Dicho decreto legislativo se desarrolla normalmente por decretos legislativos. Pero esta no es la única manera de hacerlo, ya que durante la emergencia también está en plena vigencia la facultad reglamentaria del gobierno prevista en el artículo 189 de la Constitución.
- c) Esa interpretación también se deriva del artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, pues según él, lo importante o decisivo es que sean medidas de carácter general, emitidas en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Sentadas las anteriores premisas constitucionales, legales y jurisprudencias, la Sala, en primer lugar, se ocupará de la competencia para realizar el control automático de los actos emitidos por las autoridades territoriales para conjurar la emergencia. Y luego, teniendo en cuenta los parámetros indicados en precedencia, se ocupará del control formal y material del decreto en cita.

### 1.- Competencia

De conformidad con el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, 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.

La misma situación está prevista en el artículo 136 del CPACA. Además, el artículo 151 numeral 14 Ibídem fija la competencia territorial en este Tribunal en única instancia, teniendo en cuenta que quien emitió el acto objeto de control es el municipio de Sabanalarga Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

En consecuencia, la Corporación tiene la competencia para realizar el control de legalidad automático del decreto referido.

## 2.- Control formal

2.1.- El Gobierno nacional en pleno, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo del año 2020, con base en las consideraciones fácticas, jurídicas y valorativas allí expuestas declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, contados a partir del 17/3/2020.

2.2.- Luego, a través de otros decretos legislativos y ordinarios dio órdenes, instrucciones y adoptó otras medidas para conjurar la emergencia, entre ellas las que se indican a continuación, en relación con el Decreto objeto de control:

NÚMERO DECRETO	DE	FECHA	ASPECTO QUE REGLAMENTA
440 (Legislativo)	20 DE MARZO		<p>Adopta 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, entre ellas las siguientes:</p> <p>1.- Para evitar 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 hacerse a través medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, antes de control, y a cualquier ciudadano interesado en participar.</p> <p>2.- Para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, mediante procedimiento selección abreviada por subasta inversa, el evento se podrá adelantar por medios electrónicos; para ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pondrá a disposición de las entidades estatales una aplicación para adelantar subastas. En ausencia de la aplicación, las entidades podrán adquirir de manera directa la plataforma electrónica dispuesta en el mercado.</p> <p><b>NOTA: La versión 1 de la aplicación ya fue expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente, contiene las mejores prácticas internacionales de transparencia y pone a disposición de cualquier interesado la información de todos los procesos de contratación publicados por las Entidades Estatales en cualquiera de las tres (3) plataformas del Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP- (SECOP I, SECOP II y Tienda Virtual del Estado Colombiano). Esta información puede ser consultada en la página de Datos Abiertos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones -MinCIT:</b> <b><a href="https://www.colombiacompra.gov.co/transparencia/conjuntos-de-datos-abiertos">https://www.colombiacompra.gov.co/transparencia/conjuntos-de-datos-abiertos</a></b>.</p> <p>3.- Las Entidades por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender los procedimientos de selección. Contra este acto administrativo no proceden recursos.</p> <p>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 ofertas. Contra este acto administrativo no proceden recursos.</p> <p>4.- 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.</p> <p>5.- 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</p>

Tribunal Administrativo de Casanare  
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00053-00

NÚMERO DECRETO	DE	FECHA	ASPECTO QUE REGLAMENTA
			<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>6.- 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.</p> <p>7.- 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.</p> <p>8.- 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.</p> <p>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 párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.</p> <p>9.- 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 6161 del Estatuto Tributario.</p> <p>10.- Durante el término que dure el estado de emergencia económica, social y ecológica, se autoriza 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 el efecto, el funcionario competente deberá justificar previamente la conexidad entre los bienes adquiridos y la mitigación de la pandemia.</p>
457		22 DE MARZO DE 2020	<p>Imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, tales como:</p> <p>1.- Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.</p> <p>Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en este Decreto.</p> <p><b>2. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.</b></p> <p>3. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el</p>

Tribunal Administrativo de Casanare  
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00053-00

NÚMERO DECRETO	DE	FECHA	ASPECTO QUE REGLAMENTA
			<p>derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades (solo se señalan algunos, el Decreto contiene muchos más):</p> <p>a.- Asistencia y prestación de servicios de salud.</p> <p><b>b. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.</b></p> <p>c.- Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.</p> <p>d.- Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.</p> <p>e.- Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.</p> <p>f.-Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.</p> <p>g. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud, el funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.</p> <p>h. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.</p> <p>i. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.</p> <p>j. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.</p> <p>k. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.</p> <p>l. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.</p> <p>m. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.</p> <p>n. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Etc....</p> <p>Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las citadas actividades, excepto cuando se trate de personas con discapacidad.</p>

Tribunal Administrativo de Casanare  
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00053-00

NÚMERO DECRETO	DE	FECHA	ASPECTO QUE REGLAMENTA
			<p>Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.</p> <p>Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.</p> <p>4.- Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas.</p> <p>Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones.</p> <p>5. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender a partir de las de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, el transporte doméstico por vía aérea. Sólo se permitirá el transporte doméstico por vía aérea, en los siguientes casos:</p> <p>a. Emergencia humanitaria.</p> <p>b.- El transporte de carga y mercancía. 3. Caso fortuito o fuerza mayor.</p> <p>6. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban dentro de su circunscripción territorial el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia de este decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.</p> <p>7. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue. Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.</p>
<b>DECRETO LEGISLATIVO 461</b>		<b>DEL 22 DE MARZO DE 2020</b>	<p>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. En los términos que se sintetizan a continuación:</p> <p><b>1. Faculta 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.</b></p> <p><b>Los faculta igualmente para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar</b></p> <p><b>Precisa que 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 y que estas facultades en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.</b></p> <p>2.- Faculta a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.</p> <p><b>3. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.</b></p>

2.3- El alcalde del municipio de Sabanalarga – Casanare, entre otras disposiciones, se apoyó en los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020.

A través del primero, el presidente de la República previó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, entre ellas, las siguientes:

a.- La dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVI en el territorio y mitigar sus efectos, estará en cabeza presidente de la República.

b.- Las instrucciones y órdenes del Presidente de la República en orden público, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes.

Las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicaran de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República. Así mismo serán coordinadas previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción y comunicadas de manera inmediata al Ministerio del Interior.

En cuanto al Decreto 420, debe indicarse que fue derogado por el Decreto 457 el mismo día en que el alcalde del municipio de Sabanalarga – Casanare, emitió el Decreto 041. En precedencia se hizo alusión al contenido de ambos.

2.4.- El agente del Ministerio Público precisó que el alcalde del municipio de Sabanalarga es competente para proferir el acto administrativo contenido en el Decreto No. 041 del 22 de marzo de 2020 “Por el cual se declara la Calamidad Pública y se dictan otras disposiciones en el Municipio de Sabanalarga, Casanare, como consecuencia de la Emergencia Epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19)”, en razón a que dicha atribución le ha sido otorgada permanentemente por el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012 y hasta el momento ningún Decreto Legislativo lo ha despojado transitoriamente de tal potestad.

2.5.- Así las cosas, conforme con lo anterior, se encuentra que el Decreto 041 del 22-03-20 cumple con las formalidades necesarias para ser objeto de control de legalidad. En efecto, de lo expuesto resulta que:

- a) Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde de Sabanalarga Casanare.
- b) Se emitió con la finalidad de mitigar el riesgo que conlleva el virus COVID 19 e impedir su propagación, que es precisamente la razón esgrimida por el presidente de la república y sus ministros para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto 417 de 2020.
- c) Y cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde de Sabanalarga a través del Decreto 041 del 22 de marzo 2020 se establece que algunas de ellas son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de un acto de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las Leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14. Más adelante especificaremos cuáles no tienen ese carácter.

### **3.- Control Material**

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

3.1.- El control de legalidad de las medidas adoptadas debe hacerse no solamente con relación al Decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica y los decretos legislativos y ordinarios que la han desarrollado, sino igualmente teniendo en cuenta la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994.

3.2.- La Carta y la ley mencionada establecen los derechos, principios y garantías fundamentales que deben respetarse durante los estados de excepción, a saber:

- a) Los Estados de Excepción solo se regirán por las disposiciones constitucionales, los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y las leyes estatutarias correspondientes.
- b) Los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia prevalecen en el orden interno. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece el numeral 2° del artículo 214 de la Constitución. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.
- c) Serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
- d) Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

- e) En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.

Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de

Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

- f) Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.
- g) Las facultades a que se refiere la regulación de los estados de excepción no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la ley.
- h) Cada una de las medidas adoptadas deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.
- i) Las medidas que se adopten deben estar motivadas; no ser discriminatorias; obedecer a la necesidad de alcanzar los fines propuestos en la declaratoria del estado de excepción correspondiente; guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar; la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.
- j) En los estados de excepción, además de las prohibiciones señaladas en la ley, no se podrá suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; ni suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.
- k) Resta observar que las facultades derivadas del estado de excepción sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

3.3.- Respecto del análisis del control material específico del decreto en comento, debe señalarse lo siguiente:

- a) Está probado, tal como se indica en las consideraciones fácticas del acto examinado, que desde finales del año pasado se identificó el brote epidemiológico de coronavirus -COVID 19 en China, el cual paulatinamente se ha extendido a otros sitios geográficos del mundo, incluida Colombia.
- b) Tal situación es de suma gravedad y constituye un hecho extraordinario que no puede atenderse a través de las medidas ordinarias previstas en la Constitución y en la ley. En efecto, por esas circunstancias, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió primero la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional, y luego, el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda, pues es un hecho notorio que sus efectos se extienden a la vida misma, a la salud, y en general, a la vida en

comunidad en todos los órdenes: económicos, sociales, deportivos, culturales, trabajo, etc...

- c) A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, el Gobierno Nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos legislativos para mitigar y tratar de conjurar la situación, entre ellos los distinguidos con los números 418, 457, 440 y 461, a los cuales se hizo referencia en precedencia.

3.4.- En cuanto al contenido en sí de las medidas adoptadas, su necesidad, motivación y proporcionalidad, debe indicarse lo siguiente:

3.4.1.- Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y en las normas citadas en las consideraciones del acto objeto de control.

3.4.2.- Como lo indicó el agente del Ministerio Público existe proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del Estado de Emergencia, ya que el diseño del Plan de acción específico se constituye en elemento insustituible de buena y acertada gestión en materia de riesgos y desastres y contribuye en gran medida a morigerar los efectos de la pandemia.

La Corporación acoge ese planteamiento, pues se encuentra acorde con las normas que fundamentan el acto y las consideraciones antes reseñadas.

3.4.3.- En cuanto a legalidad, la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, con relación a los hechos y circunstancias que le sirven de causa debe señalarse que:

3.4.3.1.- Por el artículo 1 del Decreto del Decreto 41 del 22-03-20 expedido por el municipio de Sabanalarga se declaró la situación de Calamidad Pública en el Municipio de Sabanalarga, Casanare para atender la situación de emergencia derivada del COVID-19.

Sobre esa decisión no hay ninguna observación, pues es un hecho notorio la existencia la situación del COVID – 19 en Colombia, además ha sido reconocida expresamente por el gobierno nacional. Por ende, al tenor de las normas invocadas y relacionadas en precedencia, el alcalde de Sabanalarga está facultado para declarar la calamidad pública en ese ente territorial.

3.4.3.2.- El párrafo del artículo 1 del Decreto 41 del 22-03-20 expedido por el municipio de Sabanalarga, es del siguiente tenor:

**Parágrafo:** Vigencia. - El presente Decreto tendrá una vigencia de seis (6) meses a partir de la expedición, prorrogable por el mismo término, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

Sobre el término de vigencia del acto en cuestión, a partir de su “expedición” , contenido en el párrafo que precede, debe señalarse lo siguiente:

- a) El acto examinado dispone que rige a partir de su expedición.

b) Según el artículo 65 del CPACA, los actos administrativos de carácter general no son obligatorios mientras no sean publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales.

La misma norma señala los medios subsidiarios para hacer la publicación de esos actos.

Sin embargo, si un acto administrativo reúne las condiciones de existencia, es obligatorio para quien lo emite desde el mismo momento de su expedición. Respecto de terceros, desde su publicación.

b) La publicidad de los actos administrativos, además de ser un deber para la administración (artículo 209 constitucional), es un derecho fundamental para el administrado, puesto que solo a partir de su conocimiento tiene el deber jurídico de acatar sus disposiciones, por una parte, y además, porque hace parte del debido proceso, tal como lo ha señalado en forma reiterada la Corte Constitucional<sup>5</sup>.

Por ende se declarará la legalidad condicionada de la expresión “expedición” y debe entenderse para todos los efectos legales que respecto de terceros, rige a partir de su publicación.

3.4.3.3.- Los artículos 2 y 3 del decreto objeto de análisis disponen:

**ARTÍCULO 2:** *Plan Específico de Acción.* - El Plan de Acción Específico será elaborado y coordinado en su ejecución por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y su seguimiento y evaluación estará a cargo de la Secretaría General y de Gobierno, quien remitirá los resultados de este seguimiento y evaluación a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

**ARTÍCULO 3:** *Aprobación del Plan de Acción.* - Una vez aprobado el Plan de Acción Específico por parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres será ejecutado por todos sus miembros, junto con las demás dependencias del orden Departamental, Municipal o Nacional, así como por las entidades del sector privado que se vinculen y a quienes se les fijaran las tareas respectivas en el documento.

**Parágrafo:** *Término.* - El término para la elaboración y aprobación del Plan Específico de Acción no podrá exceder de un (1) mes a partir de la sanción del presente Decreto.

Aunque estos dos artículos, en estricto sentido no contienen medidas de carácter general, objetivo y abstracto, son conexas con la emergencia decretada y por lo mismo el control de legalidad es procedente.

Ahora bien, en cuanto al plan de acción y su seguimiento y evaluación delegado en la Secretaría General y de Gobierno, debe precisarse que:

- a) La Corporación considera que contar con un plan específico de acción para atacar los efectos del COD-19 está acorde con las reglas de la buena administración.

---

<sup>5</sup> Ver sentencias C-96 de 2001, SU-447 de 2011 y C-344 de 2014, entre otras.

b) Respecto del seguimiento y control del plan específico, debe acotarse que corresponde a la administración en cabeza del alcalde, quien es el titular del poder de policía, acorde con las previsiones del artículo 315 numeral 2 de la Constitución y el decreto 418 de 2020, y no solamente a los delegados.

Por ende, bajo ese entendido se declarará la legalidad de ese párrafo.

3.4.3.4.- Los artículos 4 y 5 del acto objeto de control disponen:

**ARTÍCULO 4:** *Las situaciones que motivan la declaratoria de calamidad pública originan la urgencia manifiesta, ya que se originaron en hechos naturales y humanos que derivaron en situaciones graves para la comunidad y para el servicio público, que amenaza con paralizarse. Ordénese la aplicación del Artículo 41 al 43, de la ley 80 de 1993: la actividad contractual se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en Capítulo VII Régimen Especial para Situaciones de Desastre y Calamidad Pública de la Ley 1523 de 2012 y las actividades contractuales se ajustarán a lo que se disponga en los planes de inversión que se aprueben con El Plan de Acción Específico.*

**Parágrafo:** *Control Fiscal. - Los contratos celebrados en virtud del presente artículo se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.*

**ARTÍCULO 5:** *Normatividad .- En el Plan de Acción que apruebe el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres se establecerán las demás medidas necesarias para la adquisición de implementos para atender la emergencia, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y las demás medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad.*

Sobre ellos es pertinente indicar que:

3.4.3.4.1.- La contratación estatal está regulada por la Ley 80 de 1993.

3.4.3.4.2.- Los Decretos legislativos 440 y 461 de 2020 no derogaron la Ley 80, simplemente la modificaron en algunos aspectos, en especial los siguientes:

- a) Facultan a las entidades para suspender los procesos de selección que se encuentren en curso, por acto administrativo contra el cual no procede ningún recurso, por razón del servicio y siempre que no se puedan continuar como consecuencia de la emergencia.

Igualmente las autorizó para revocar, de manera motivada, los actos administrativos de apertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación ofertas, también por acto administrativo contra el cual no procede ningún recurso, por la misma razón, y en caso de requerirse recursos para atender las situaciones relacionadas con la emergencia.

Por lo tanto, las situaciones contractuales que hayan superado esas etapas, se siguen regulando por la ley 80 de 1993 y normas que la han modificado, salvo las modificaciones expresamente dispuestas por los Decretos Legislativos 440 y 461 de 2020 que resultan de obligatorio acatamiento durante la emergencia.

- b) Autorizó para que las audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección (debe entenderse en los contratos que lo requieren) puedan hacerse a través medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, antes de control, y a cualquier ciudadano interesado en participar, a fin de evitar contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento individual durante el estado de emergencia económica, social y ecológica.

De esto se infiere que simplemente se modificó la forma del proceso de selección regulado por la Ley 80, permitiendo que durante la emergencia pueda realizarse a través de medios electrónicos, pero garantizando el acceso a los proponentes, a los antes de control, y a cualquier ciudadano interesado en participar.

- c) En los términos del Decreto Legislativo 440 de 2020 y 42 de la Ley 80 de 1993, no están sujetos al proceso de contratación normal regulado por la última ley mencionada, sino al proceso de contratación directa: el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, **que tengan por finalidad 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.**

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

Como se observa, solo los contratos descritos y que tengan esa finalidad deben celebrarse por contratación directa. Los demás siguen sujetos a las previsiones de la Ley 80, con las modificaciones hechas por el Decreto Legislativo 440 de 2020.

- d) En lo que se refiere a la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, mediante procedimiento selección abreviada por subasta inversa, el procedimiento puede realizarse por medios electrónicos, y para ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pondrá a disposición de las entidades estatales una aplicación para adelantar las subastas; en ausencia de la aplicación, las entidades pueden adquirir de manera directa la plataforma electrónica dispuesta en el mercado.

Ahora bien, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las entidades territoriales preferirán 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, que ella diseñará y organizará para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes. Dicha agencia 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, catálogos que estarán vigentes hasta el día que culmine la emergencia.

Resta observar que en las órdenes de compra que se suscriban en estos instrumentos de agregación de demanda se entenderán incorporadas las cláusulas excepcionales.

- e) 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.

- f) 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.

Terminado 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 párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

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 6161 del Estatuto Tributario.

3.4.3.4.3.- Así las cosas, como los artículo 4 y 5 del acto objeto de control se refieren a la contratación que se adelante en el marco de la urgencia manifiesta, deben hacerse las siguientes precisiones:

a) Esa contratación debe entenderse enmarcada única y exclusivamente dentro de las previsiones establecidas en el Decreto Legislativo 440 de 2020, es decir, para los contratos que tengan por objeto el 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.

b) Los demás contratos, esto es, los que no tengan ese objeto y finalidad, se siguen regulando por la Ley 80 de 1.993, claro que con las modificaciones hechas por el Decreto Legislativo 440 de 2020, esto es, la implementación de medios electrónicos, pero garantizando el acceso a los proponentes, antes de control, y a cualquier ciudadano interesado en participar.

Otra interpretación respecto de los contratos indicados en el párrafo anterior resulta inconstitucional e ilegal, puesto que incluso los decretos legislativos tienen como límite la emergencia y deben tener la finalidad de contrarrestarla, con mayor razón los actos de los alcaldes y gobernadores.

Por ende se declarará su legalidad, pero condicionada a las disposiciones del referido decreto y a las pautas de interpretación fijadas en este fallo.

3.4.4.- En lo demás, la Corporación las encuentra que las medidas adoptadas en el decreto objeto de control están ajustadas a los lineamientos dados por el gobierno nacional, especialmente en los decretos 417 y 440 de 2020, así como a los que dio el Gobernador de Casanare en el Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para enfrentarlo en ese territorio. Es decir, también se respeta la

jerarquía en materia de orden público establecida en el Decreto Legislativo 418 de 2020.

3.4.5.- Resta observar que las demás medidas adoptadas por el alcalde de Sabanalarga Casanare en el decreto objeto de control de legalidad, tampoco transgreden derechos fundamentales ni los demás protegidos por la constitución, la ley y el ius cogens, según lo expresado en el numeral 2.4. de las consideraciones. Por el contrario, para la Corporación ellas son simplemente algunas de las medidas adecuadas que deben adoptar los alcaldes para proteger a los ciudadanos, sus familias y la vida en comunidad en esta pandemia que está afectando a todos de una manera muy grave.

4.- El agente del Ministerio Público señaló en resumen que el acto administrativo en sus consideraciones alude expresamente a la situación calamitosa que vive el municipio con ocasión del COVID-19, así como hace referencia a los Decretos Legislativos emitidos por el Ejecutivo Nacional.

Existe conexidad del decreto municipal expedido por el municipio de Sabanalarga con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, habida cuenta que las decisiones plasmadas en el mismo y que tienen que ver con la situación de riesgos y desastres que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial están específicamente destinadas a posibilitar el contar con herramientas expeditas de gestión.

Y por último, precisó que al confrontarse el Decreto 041 del 22 de marzo de 2020 y el Decreto Legislativo 417 de 2020 proferido por el Gobierno Nacional y la Ley 1523 de 2012, se constata indubitablemente que no existe infracción alguna de aquel respecto de estos, que son justamente las normas en los que debe fundarse.

La Corporación acoge parcialmente su concepto, pues algunos de sus argumentos no están en concordancia con lo expuesto en las consideraciones anteriores.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** la legalidad condicionada de la expresión “expedición” contenida en el párrafo del artículo 1º. del Decreto 41 del 22-03-20 expedido por el municipio de Sabanalarga y debe entenderse para todos los efectos legales que rige a partir de su publicación, por las razones indicadas en la motivación.

**SEGUNDO: DECLARAR** la legalidad condicionada del artículo segundo del acto mencionado, más concretamente respecto del seguimiento y control del plan específico, que allí se delega, en el entendido que corresponde a la administración en cabeza del alcalde, quien es el titular del poder de policía, acorde con las previsiones del artículo 315 numeral 2 de la Constitución y el decreto 418 de 2020, y no solamente del delegado, por los motivos indicados en las consideraciones.

**TERCERO: DECLARAR** la legalidad condicionada de los artículos 4 y 5 del del Decreto 41 del 22-03-20, expedido por el municipio de Sabanalarga, en el entendido que la contratación que realice el municipio de Sabanalarga debe sujetarse no solo a

las disposiciones de la Ley 1523 de 2012, sino al Decreto Legislativo 440 de 2020 y normas que lo modifiquen, según lo expuesto en la motivación.

**CUARTO: DECLARAR** en lo demás, ajustado a la ley el Decreto 41 del 22-03-20, expedido por el municipio de Sabanalarga, acorde con la motivación precedente.

**QUINTO: ORDENAR** notificar el presente fallo por el medio más expedito, dejando las constancias de rigor.

(Aprobado en Sala virtual del 11 de junio de 2020, acta No. )

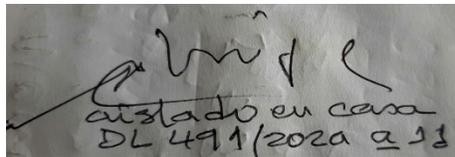
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**



**AURA PATRICIA LARA OJEDA**



**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**CON SALVAMENTO DE VOTO**



**SALVAMENTO DE VOTO.** Sentencia del 11/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00053-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **Sabanalarga**. Decreto 41 de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Declara calamidad pública y urgencia manifiesta. Improcedente estudio de fondo.

#### 1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata del Decreto 41 del 22/03/2020, expedido por el alcalde de Sabanalarga, declara calamidad pública y activa el mecanismo de contratación por urgencia manifiesta. Ordena configurar plan de acción específico para atender la contingencia por la pandemia de la COVID 19 y acudir a las modalidades de contratación por urgencia manifiesta lo que se requiera para ejecutar dicho PAE, derivado de la declaratoria de calamidad público.

2ª La decisión dividida (despacho 01 y 03). Se dispuso someter a estudio de fondo el decreto en su integridad; su enfoque estima que *todos los actos administrativos generales territoriales relacionados con la pandemia por la COVID 19* deben objeto del CIL, porque, en últimas, por conexidad constituyen desarrollo del cuerpo normativo del estado de excepción, cuya dimensión impide afrontar la emergencia con la legislación permanente.

#### 3ª El voto disidente

3.1 Me he apartado del juzgamiento de fondo de toda la serie de actos territoriales relativos a declarar calamidad pública, decretar urgencia manifiesta para contratar y adoptar o precisar o extender en la jurisdicción de cada municipio de Casanare las medidas de orden público y sanitario que vienen desde el D.E. 457/2020, en el espectro de la declaratoria nacional de *emergencia sanitaria* (R-385/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social), porque antes de abordar la confrontación de su contenido con el sistema de fuentes, estimo indispensable determinar *procesalmente* la viabilidad del CIL, esto es, si esos actos tienen las características técnicas a que se refieren los arts. 20 de la Ley Estatutaria 137, 136 y 151-14 de la Ley 1437.

3.2 He propuesto el siguiente:

Problema jurídico procesal. *Se trata de dilucidar si es factible ejercer control inmediato de legalidad respecto de las medidas administrativas generales territoriales que adoptan o desarrollan las inherentes a la emergencia sanitaria desencadenada por la expansión del coronavirus que ha provocado la pandemia de la COVID 19, cuando su explícito o implícito fundamento normativo suficiente para habilitarlas hayan sido los poderes extraordinarios de policía, relativos a orden público y salud pública, preexistentes al D.L. 417 de 2020.*

He ofrecido sin éxito, todas las veces semejantes, la siguiente tesis:

Tesis: No. *A pesar de la inescindible conexidad fáctica entre la declaratoria de emergencia sanitaria, dispuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante R-385 del 12/03/2020, y el estado de excepción de emergencia económica, ecológica y social de que trata el D.L. 417 del 17/03/2020, se trata de dos ámbitos normativos diferenciados en la fuente de las competencias del Gobierno y de las autoridades administrativas territoriales: lo que atañe a la emergencia sanitaria, en las perspectivas epidemiológica, de orden público interno (restricciones a derechos y libertades, tales como reunión, expresión, movilización, consumo de embriagantes, actividades productivas, comerciales, sociales, familiares y lúdicas) y de funcionamiento del sistema de salud pública, si deriva clara y suficientemente de los preceptos jurídicos que preexistan al D.L. 417/2020 está sometido a control de legalidad mediante los mecanismos ordinarios de la Ley 1437.*

*Lo que dispuso el Gobierno en el D.L. 417/2020 fue declarar emergencia económica, social y ecológica, para desplegar múltiples herramientas legislativas y administrativas adicionales, que desbordan los poderes extraordinarios de policía, para fortalecer la capacidad institucional del Estado, en todos los niveles, para responder a las contingencias provocadas por la pandemia de la COVID 19.*

*Esto es, la emergencia sanitaria puso en movimiento diversos poderes administrativos extraordinarios de policía, primero; luego, sirvió como el motivo determinante clave para decretar la otra emergencia, cuya dimensión desborda con creces la estrictamente sanitaria y no habría podido sortearse solamente con aquellos. Luego son esas medidas excepcionales (económicas, tributarias, presupuestales, sociales y ecológicas) las que están bajo el rigor del control automático de constitucionalidad de la Corte Constitucional y del inmediato de legalidad que ejerce la jurisdicción contencioso administrativa, según la que fuere la naturaleza de los decretos y demás actos.*

3.3 Vista la argumentación contraria de la mayoría, preciso que los Decretos 418, 420, 457, 531 y otros, expedidos por el Gobierno para ocuparse de los efectos de la emergencia sanitaria y regular diversos aspectos de la actividad de los habitantes del territorio, no son legislativos, pese a su estrecha conexión con el D.L. 417; son ejecutivos, esto es, hacen parte de las competencias permanentes del Gobierno, luego su invocación, aplicación o marco referencial usado en los actos territoriales no transmutan a los últimos en desarrollo del estado de excepción y, por ende, en objeto de control en sede CIL.

3.4 Agrego que la extensa citación de fallos constitucionales relativos al control político y jurídico de los estados de excepción no responde interrogantes técnicos procesales que deben delimitar la competencia judicial para el control inmediato de legalidad. No abrigo duda alguna acerca de la pertinencia de someter toda decisión administrativa a control judicial; lo que controvierto es *cómo deba activarse*, según las características reales de los actos que se demandan, remiten al estrado o se examinan oficiosamente, según el caso.

3.5 Prescindo ahora de transcribir fragmentos ya publicados de la opción interpretativa que he ofrecido a la sala, no acogida, tanto en mis propias ponencias como en múltiples salvamentos de voto de esta serie de fallos, en aras de la brevedad.

Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL (de la que se mantendrá breve referencia), ya fue rectificada por su propia autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple, cesaron sus fundamentos fáctico políticos.<sup>1</sup>

4. El caso. El acto que se estudió no desarrolla decretos legislativos, sino poderes extraordinarios de policía, que se contraen a declarar calamidad pública con base en la legislación de gestión de riesgos y desastres, aquí por causas sanitarias, que se insertan en la órbita del orden público. Igualmente, con relación a la contratación por urgencia manifiesta, deriva de las autorizaciones del art. 42 de la Ley 80, sin que se haya requerido ni utilizado la modificación que introdujo el D.L. 440/2020, que en esa materia se limitó a consagrar una presunción irrefutable o de derecho, de estar configuradas las causas fácticas para utilizar esa vía para contratar los requerimientos de bienes y servicios para ocuparse de la pandemia, pero sin variar en nada el régimen del Estatuto de Contratación Estatal.

Luego, lo dispuesto en el acto territorial constituye ejercicio de atribuciones del ordenador de gasto que vienen desde el párrafo del art. 42 de la Ley 80; el D.L. 440/2020 introdujo una presunción de

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 19, auto de ponente del 20/05/2020, W. Hernández Gómez, radicación 110010315000-2020-01958-00. Similares enfoques restrictivos, por la técnica instrumental propia del CIL, pueden verse en las siguientes providencias recientes (casos CIL emergencia sanitaria 2020): Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 11, auto de ponente del 22/04/2020, S.J. Carvajal Basto, radicación 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 10, sentencia del 10/05/2020, S.L. Ibarra Vélez, radicación 110010315000-2020-00944-00.

derecho para acudir a esas facultades. Esas medidas, junto con la declaratoria de calamidad pública y las de aislamiento preventivo obligatorio, entre otras afines, son expresión de policía administrativa extraordinaria.

Remito a SV a las sentencias del 14/05/2020, D3, radicación 20-00058, Hato Corozal; del 21/05/2020 del D3 en el caso 20-127 Yopal; del 28/05/2020, D3, caso 20-00170 Villanueva, respecto de la calamidad pública; y en cuanto a la urgencia manifiesta, al SV a la sentencia D3 del 21/05/2020 en el caso 20-00057 Orocué, en lo pertinente, excluido lo relativo a delegación para modificar el presupuesto (que no se hizo en este caso). Todos reiterativos de la opción interpretativa que he sostenido para esa serie.

.....

## 5. CONCLUSIONES

En los términos que preceden cumpla la carga de revelar a la comunidad jurídica la riqueza y complejidad del debate jurídico que ha ocupado a esta Corporación en el seriado de casos CIL.

Aquí ni por asomo se trata de soslayar el deber judicial de juzgar; desde luego que el suscrito disidente, desde su convicción de juez humanista, tiene clarísimo que diversas actuaciones de las autoridades administrativas adoptadas en esta época de emergencia sanitaria y, actualmente, de dos sucesivas emergencias económicas, sociales y ecológicas en el contexto de la pandemia por el coronavirus SARS Co-V2 que provoca la enfermedad COVID 19, afectan el núcleo de múltiples derechos constitucionalmente protegidos, varios de ellos de estirpe fundamental, lo que hace imperativo que haya *control judicial eficaz y oportuno y acceso efectivo a la Administración de Justicia*, para honrar el bloque de constitucionalidad y examinar todas las variables concernidas.

De lo que me aparto es del enfoque de máxima expansión del CIL, que desplaza la subsistencia de *todos los demás medios de control* y la distribución de competencias funcionales dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ya ni siquiera puede sostenerse la prédica de la suspensión transitoria de acceso para instaurar demandas de nulidad simple, porque se levantó desde el Acuerdo PCSJA20-11546.

He postulado con firme convicción que estos abordajes vía CIL pueden ser precarios, limitados por el acortado ritual procesal, con fuerte limitación para oír a los conciudadanos y profundizar recaudo. Impartir el aval de la cosa juzgada en esas condiciones podría ser menos garantista que un juicio pleno.

Por lo demás, como es propio de una jurisdicción relativamente autónoma, el lector acucioso encontrará disparidades profundas entre tribunales e incluso entre consejeros y salas especiales de decisión en estos tiempos de la pandemia por la COVID 19. Es ilusoria la pretensión de corrección de solo alguna de las tesis; todas pueden ofrecer argumentos serios, razonables.

De lo que se trata es de preservar coherencia entre los pilares teóricos y su aplicación a los casos concretos. Es lo que reivindico de mi propia perspectiva. Todo lo demás es prescindible.

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 11/06/2020; xxxx. Pág. 3 de 3]

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado