

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en supuesto desarrollo de estados de excepción. **Yopal. Decreto 206** del 30/06/2020 (delegación en secretaria de salud – suscripción prórroga de contrato de suministro). Rechaza por improcedente CIL. No se trata de un acto regla objeto de CIL.

Origen: MUNICIPIO DE YOPAL  
Acto: DECRETO 206 del 30/06/2020  
Radicación: 850012333000-2020-00428-00

## ASUNTO POR RESOLVER

Se trata de proveer acerca del decreto municipal de la referencia para ejercer control inmediato de legalidad de actos administrativos territoriales, presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción, acorde con las reglas instrumentales del art.185 de la Ley1437.

## EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

1° Se trata del Decreto 206 del 30/06/2020 proferido por el alcalde de Yopal, por medio del cual delegó en la secretaria de salud del municipio, la función de la suscripción de la prórroga al contrato de suministro n.°1001.84.05.08.2020 del 27/04/2020 cuyo objeto es el *“suministro de elementos e insumos necesarios para realizar las acciones de prevención, contención y mitigación de la emergencia sanitaria por COVID 19 en el municipio de Yopal”*.

Se invocaron como fundamentos: el art. 211 de la Constitución Política; Ley 489/1998; Decreto territorial 069 del 01/04/2020 (actualización manual de contratación de Yopal); Resolución 385 del 12/03/2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social; y Decreto 137 del 30/06/2020 *“Por medio del cual se adopta el Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría del municipio de Yopal”*.

1.1 En la motivación del acto remitido para estudio en sede CIL, se indicó lo siguiente:

Que Mediante Decreto No. 062 de 24 de marzo de 2020, del señor Alcalde del Municipio de Yopal, declara la urgencia manifiesta y dispone en el artículo segundo: *“Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demanden actuaciones inmediatas por parte de la administración Municipal, que se realicen los trámites necesarios 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, mitigar, conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos”,* decreto que fue prorrogada su vigencia, mediante Decreto No. 138 de 30 de Junio de 2020.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
Expediente 850012333000-2020-00428-00

Que el día 30 de junio hogañ, el Alcalde del Municipio de Yopal expide el Decreto N° 137 "Por medio del cual se adopta el Manual de contratación, supervisión e interventoría del Municipio de Yopal y se dictan otras disposiciones"

Que dentro del Numeral 6.2 en lo referente a la DELEGACION DE FUNCIONES EN LA ETAPA CONTRACTUAL Y POST-CONTRACTUAL dispuso:

*Conceptuar si el adicional en recursos y/o prórroga del plazo debe suscribirse o no, previo concepto del Interventor o Supervisor (Este en los eventos en los cuales el secretario de despacho o jefe de oficina no sea el supervisor), según sea el caso.*

*Para tal efecto, los secretarios de despacho y/o jefes de Oficina conceptuarán positivamente la necesidad de suscribir adicional en valor y/o prórroga en plazo, únicamente cuando éstos sean viables técnica, jurídica y económicamente y se enmarquen en el respectivo contrato o convenio, concepto que podrá darse en el Comité en el que se analice la solicitud de prórroga y/o adicional.*

*La adición de recursos o prórroga, deberá contar con la aprobación de la Oficina Asesora Jurídica en su componente legal, revisión que se entenderá efectuada cuando la Oficina Asesora de Jurídica remita la minuta de adicional y/o prórroga al despacho del alcalde para su suscripción. (Negrilla fuera de texto)*

3° Para el trámite de control automático de legalidad se recibió el texto electrónico del decreto municipal. No se allegó constancia de publicación.

### CONSIDERACIONES

1ª **Competencia.** Para el trámite de control automático de legalidad, cuando efectivamente se trata de actos administrativos territoriales expedidos con fundamento o para el desarrollo de decretos legislativos adoptados en el marco de estados de excepción, la competencia funcional es privativa del Tribunal, acorde con los arts. 136 y 151-14 CPACA.

2ª El marco normativo de referencia (aspecto procesal).

2.1 El problema conceptual. La serie de casos CIL ha dado lugar en la Corporación a enfoques diferentes; el mayoritario, que se ha centrado en aquellos actos expedidos a partir del 17/03/2020, fecha de inicio de vigencia del D.L.417/2020, que guarden relación con la emergencia sanitaria, en el entorno de la pandemia por la COVID 19, deben admitirse para dar curso al mecanismo especial del art. 136 CPACA; otro, que defiende el magistrado que ahora provee, que adicionalmente examina preliminarmente la naturaleza de los decretos nacionales que se invocan y de los demás fundamentos normativos que los motivan, para abrir o cerrar paso al CIL. Se privilegia admisión en los casos dudosos. Para los actos expedidos antes del 17/03/2020 y respecto de los que inequívocamente tienen la naturaleza de ser particulares y concretos, la lectura ha sido unánime: no procede el CIL.

2.2 En esta oportunidad, se advierte que el acto sometido a CIL, delega en una funcionaria de la Administración municipal, la función de suscribir la prórroga de un contrato de suministro en el marco de la urgencia manifiesta declarada por la pandemia del COVID 19; esto es, delega facultades propias permanentes del ordenador de gasto a otra funcionaria para que ejerza una actividad en materia de contratación. En cierta manera, corresponde a lo que la doctrina denomina actos condición, pues al tiempo que confiere esa función a quien sea titular del cargo, habilita al funcionario para que en su actividad administrativa afecte a la comunidad en general.

2.3 Los presupuestos normativos del art. 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, del art. 136 de la Ley 1437, de la sentencia constitucional C-179/1994 y de toda la jurisprudencia de las cortes de cierre y de esta corporación, concuerdan en un postulado elemental: solo pueden conocerse vía CIL los actos administrativos de carácter, impersonal o abstracto, esto es, los actos regla.

2.5 El de ahora carece de conexidad fáctica o material y también de dependencia normativa con el estado de excepción del art. 215 de la Carta y sus desarrollos legislativos; debe diferenciarse entre el objeto de la contratación para la que se delega, de la que podría predicarse la existencia de esos conectores, de lo que atañe al *acto de delegación*, pues este viene autorizado desde la Carta Política, sin sujeción ni condición relativa a que concurran pandemias, situaciones excepcionales u otras razones distintas a la presunta necesidad del servicio, calificada por quien delega, bajo su responsabilidad y control.

3ª **Antecedentes.** Esta colegiatura transitó inicialmente una solución ecléctica, alejada tanto de los extremos restrictivos como de los excesivamente expansivos en que se han ubicado otros intérpretes; con pragmatismo judicial, se ha tenido presente que el CIL no hace desaparecer los medios ordinarios de control; que frente a la duda debe dársele entrada; que el escrutinio por este medio excepcional pretende ser rápido, puede ser oficioso y contener los desvaríos o excesos de las autoridades, pero que no puede hipertrofiarse, con menoscabo de los loables fines que se buscan, porque es imposible abarcar absolutamente todo el ordenamiento para compararlo con el acto que se estudia y porque el fallo, con mínima apertura a la participación de la ciudadanía y al debate probatorio, se profiere en única instancia en un tribunal, con riesgo adicional de acentuar la federalización de la JCA o de congestionar al Consejo de Estado con múltiples tutelas contra las decisiones de estas corporaciones. Se busca un justo medio prudente.

3.1 El funcionario que profiere este auto estima necesario referirse a una notoria lectura reciente en pro de la expansión del CIL; opción singular que se construyó con los siguientes pilares: i) el bloque de constitucionalidad, en cuanto estipula el deber de los Estados de propender por la tutela judicial efectiva de los derechos; ii) la proliferación de medidas restrictivas de derechos, tales como circulación o movilidad, que dificulta arribar al estrado; y iii) la suspensión de términos para actuaciones judiciales ordinarias, que restringe la intervención de los jueces en guarda de tales derechos<sup>1</sup>.

La gráfica de relatoría incorporada sistemáticamente en algunos fallos y en numerosas aclaraciones y salvamentos de voto del juez conductor revela que no existe actualmente unidad de criterio en el Consejo de Estado y estos asuntos se están despachando en salas especiales de decisión, sin intervención del Pleno Contencioso, que había fijado un solo rumbo.

3.2 De lo que no se tiene noticia es de la hipertrofia absoluta procesal del CIL que pudiera permitir que, por solo mencionarse la COVID 19, o la emergencia sanitaria o algún decreto legislativo asociado a esas temáticas, el acto territorial se convierta en objeto del CIL, con prescindencia de su naturaleza, contenido, alcances o efectos.

La creativa iniciativa de las autoridades y algunas incursiones judiciales para abarcar todos los medios de control desde la aparente inmediatez del CIL tienen una barrera técnica infranqueable en el ordenamiento claro y expreso, del que no se apartará el funcionario que ahora provee.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda-A, auto unitario del 15/04/2020, W. Hernández Gómez, radicación 11001-03-15-000-2020-010. Se advierte que esa posición fue rectificada por su propio autor, ver: 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.

4ª CASO CONCRETO

4.1 El Decreto 206 del 30/06/2020 proferido por el alcalde de Yopal, por medio del cual delegó en la secretaria de salud del municipio, la función de la suscripción de la prórroga al contrato de suministro n.º1001.84.05.08.2020 del 27/04/2020 cuyo objeto es el “*suministro de elementos e insumos necesarios para realizar las acciones de prevención, contención y mitigación de la emergencia sanitaria por COVID 19 en el municipio de Yopal*”, carece por entero de los alcances del acto regla territorial susceptible de CIL. Se limitó a delegar la función de suscribir la prórroga de un contrato que, aunque tiene que ver con el contexto de la pandemia por COVID 19, por ese solo hecho, no se torna procedente su admisión ahora.

4.2 No es procesalmente viable examinar el Decreto 206/2020 de Yopal en sede de control inmediato de legalidad, vía por la que podría esta Corporación conocer en única instancia; en su lugar, quedan abiertos los diversos medios ordinarios de control contencioso administrativo, cuyo despliegue tiene que hacerse ante el juez singular de primer grado, acorde con la tabla de competencias que define la Ley 1437.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, por auto de ponente,

RESUELVE:

1º RECHAZAR por improcedente el estudio del Decreto 206 del 30/07/2020, emitido por el alcalde Yopal para control inmediato de legalidad; consecuentemente, DECLARAR incompetencia funcional de esta colegiatura para conocer del asunto.

2º En firme, líbrense las pertinentes comunicaciones al alcalde y personero de Yopal; igualmente, con carácter informativo, al gobernador de Casanare.

3º Incorpórese el auto al expediente digital; prescídase de conformar cuadernos físicos; presérvase el digital en el repositorio institucional.

NOTIFÍQUESE



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2  
Firma escaneada controlada; 21/08/2020. Sin asignar firma electrónica

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

Magistrado

Eliana