



Tribunal Administrativo de Boyacá

Sala Plena

Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, julio diecisiete (17) dos mil veinte (2020)

Decreto No. 049 de 24 de marzo de 2020

Medio de Control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: **Municipio de Rondón**

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00275-00

De conformidad con los artículos 185 y 187 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena de este Tribunal a proferir sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

I.1. Trámite:

El Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 y declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, en adelante EESE, en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, contados a partir de su expedición.

En virtud de la expedición ese decreto, el Tribunal Administrativo de Boyacá expidió la Circular No. 03 del 24 de marzo de 2020 y requirió a las autoridades departamentales y municipales ubicadas dentro del Distrito Judicial de Boyacá para que remitieran los actos administrativos proferidos en desarrollo de la mencionada declaratoria y las que en futuro se decreten, a efecto de ejercer el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 del CPACA y 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994). En acatamiento de lo anterior, el **Municipio de Rondón** remitió el **Decreto No. 049 de 24 de marzo de 2020** por medio de mensaje de datos.

I.2. Auto que avoca conocimiento (Archivo No. 5):

*Mediante auto proferido el 16 de abril de 2020, el Despacho resolvió, entre otras cosas, (i) avocar para control inmediato de legalidad en única instancia el **Decreto No. 049 de 24 de marzo de 2020** expedido por el **Alcalde del Municipio de Rondón** y (ii) ordenar que, dentro del término de cinco días, se remitieran los antecedentes administrativos de dicho acto administrativo y las actas de las reuniones sostenidas por el Consejo Municipal de Gestión de Riesgos y en el PMU en las que se dispuso la adopción de medidas tendientes a prevenir y contener el contagio de coronavirus COVID-19 y el concepto favorable del mismo.*

I.3. Intervenciones:

I.3.1. Municipio de Rondón (Archivo No. 11):

El Alcalde del Municipio de Rondón, aseguró que el Comité de Gestión del Riesgo se ha reunido reiteradamente para dar a conocer y socializar la normatividad relacionada con la pandemia que se presenta a nivel mundial, con el fin de adoptar las medidas para salvaguardar la vida y mitigar los riesgos.

Allegó como antecedentes administrativos las Actas No. 1 a 4 suscritas por el Comité de Gestión del Riesgo, que reposan en los Archivos No. 12 a 15.

I.3.2. Ciudadanía:

Dentro del término concedido en virtud del numeral 2º del artículo 185 del CPACA, ningún ciudadano presentó escrito de intervención.

I.4. Concepto del Ministerio Público (Archivo No. 17):

El señor Procurador 46 Delegado ante este Tribunal, opina que el acto administrativo bajo examen debe declararse ajustado a la normatividad.

En primer lugar, frente a las medidas relacionadas con la declaratoria de urgencia manifiesta y contratación (artículos 1 a 6 y 11 a 15), sostuvo que el acto indica con claridad cuáles son los negocios jurídicos que se van a suscribir, que se trataba de traslados presupuestales internos y se daba la orden contenida en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993; en consecuencia, dijo, los artículos están ajustados a derecho.

En segundo lugar, sobre las medidas de aislamiento obligatorio y demás disposiciones administrativas, dijo:

- *Artículo 7º: es legal, toda vez que se limita a dirigir la actuación administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y el servicio a su cargo.*
- *Artículos 8 y 9: Se reproduce el Decreto 457 de 2020 y se trata de medidas de policía amparadas por el artículo 315 de la Constitución Política.*
- *Artículo 10: La cofinanciación es una gestión propia del alcalde.*
- *Artículos 16 y 17: Si bien para la fecha de expedición del acto administrativo no se había expedido el Decreto Legislativo 491 de 2020, había soporte jurídico para adoptar las decisiones, en tanto ya se había anunciado la medida de aislamiento. A su juicio, esta decisión está ajustada a la legalidad, en tanto (i) impidió el desplazamiento de los usuarios de la Comisaría de Familia e Inspección de Policía de Rondón, con el fin de evitar aglomeraciones y (ii) impidió que los trabajadores de esas dependencias pudieran asistir a sus lugares de trabajo por no ser funciones “estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria...” (pág. 17).*
- *Artículo 18: Es legal, en tanto las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012 prevén el deber de asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios.*
- *Artículo 19: Se ordena el aislamiento de personas mayores de 70 años, nada más.*
- *Artículo 20: solo se rememora que el incumplimiento de las medidas de policía daría lugar a las sanciones previstas en el Código de Policía.*

II. CONSIDERACIONES

Procede la Sala Plena a determinar la legalidad del Decreto No. 049 de 24 de marzo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 para el mantenimiento del orden público, se declara la Urgencia Manifiesta y se dictan otras disposiciones en el Municipio de Rondón - Boyacá” expedido por el alcalde del Municipio de Rondón.

2.1. Del control inmediato de legalidad:

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia” dispuso que 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. En igual sentido lo dispuso la Ley 1437 de 2011 en el inciso 1º del artículo 136.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en auto proferido el 14 de mayo de 2020 con ponencia del Consejero Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01882-00, al examinar la Resolución No. 223 de 17 de abril de 2020 expedida por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, dijo:

*“El control inmediato de legalidad es el instrumento a través del cual **la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo revisa de manera automática la legalidad de las decisiones de carácter general que son dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los decretos legislativos con el fin de verificar que estén conformes con los fines del estado de excepción de que se trate y no desborden las facultades de la administración.***

Se trata de una figura excepcional y específica que implica que las autoridades administrativas que expidan actos de contenido general en el marco de los decretos legislativos dictados durante la vigencia de un estado de excepción remitan sus decisiones a la autoridad judicial para su revisión y en caso de que no lo hagan, que la misma autoridad proceda de manera oficiosa, según lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Su ejercicio no impide que la medida objeto de control se materialice, toda vez que en el caso de los estados de excepción normalmente se requiere la adopción de decisiones urgentes que conlleven a mitigar la situación de emergencia que deriva su declaratoria.”

En la misma providencia, se indicó, además, que se trata de una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del ejecutivo durante los Estados de Excepción.

A su turno, en el auto proferido el 22 de abril de 2020 dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01163-00, con ponencia de la Consejera Doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, explicó las características del control inmediato de legalidad, así:

“Ha destacado, igualmente, las características del control inmediato de legalidad, a saber: (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad)¹ y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos².” (Negrilla del original)

2.2. Del estado de emergencia económica, social y ecológica (EEESE)

El Capítulo 6 – “DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN” de la Constitución Política, prevé en el artículo 215:

“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

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

² En este mismo sentido Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicación 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

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.”

En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, en atención a los requerimientos de la Organización Mundial de la Salud y la existencia del primer caso de Covid-19 en el territorio nacional.

Para ello argumentó que “ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19” se hacía “necesario adoptar medidas extraordinarias que permit[ieran] conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permit[ieran] acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.”; en consecuencia, era necesario recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de “dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.”. Por estas y otras razones, decretó:

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

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

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

La Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020 declaró exequible el decreto, según informa la página de noticias de esa Corporación, por las siguientes razones:

“La Corte Constitucional encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.

Para la Corte, el Presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución.

(...)

Bajo este entendido, para la Corte Constitucional no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas.

La Corte consideró la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado.”

Mediante el D.L. No. 637 de 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República declaró nuevamente el EEESE en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados desde la vigencia del acto administrativo. Esta Sala no se detendrá sobre esta norma en tanto la disposición que se analiza fue expedida el 24 de marzo de 2020, antes de su expedición.

2.3. De los requisitos o presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

En lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por vía de control inmediato de legalidad, ha señalado de manera pacífica el Consejo de Estado³, lo siguiente:

“(...) 34. Visto el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994⁴, sobre control de legalidad, que textualmente señala:

“[...] ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad,

³ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00. Actora: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez. Demandado: Nación – Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social) C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

⁴ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...]”.

35. De la normativa trascrita supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. *Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.*

35.3. *Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).*

(...)” – Negrilla del texto original, subraya de la Sala –.

Dados esos presupuestos, la atribución para el precitado control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así, como los dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, son de competencia del Tribunal del lugar donde se expidan; conforme a lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Ahora, respecto de los anteriores presupuestos, precisa la Sala lo siguiente:

- i. **Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal:** El control inmediato de legalidad opera frente a determinaciones de carácter general, entendidas como aquellos reglamentos que el Gobierno (nacional o territorial) expide para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias en que se fundó el estado de emergencia declarado. Esto, de acuerdo con los lineamientos que se adoptan a través de los decretos legislativos.*
- ii. **Que sea un acto dictado en ejercicio de la función administrativa:** El objetivo de este medio de control automático es verificar formal y materialmente el cumplimiento de los parámetros establecidos en el*

ordenamiento superior para su ejercicio, en tanto representa “una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”⁵ y constituye un mecanismo “que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional) (...)”⁶. Luego, su propósito es examinar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa excepcional, se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para su expedición.

iii. Que se trate del desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción. Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un decreto legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del EESE, por lo cual, es necesario identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales. Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen a las autoridades en el momento de su expedición.

Lo anterior, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia o no.

En consecuencia, toda vez que el control inmediato de legalidad constituye el medio previsto en el ordenamiento jurídico colombiano para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, es decir, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo; **su procedibilidad formal está determinada por los siguientes supuestos facticos: i) que el acto sometido a examen se trate de una medida de carácter general; ii) dictada en ejercicio de la función administrativa y, iii) en desarrollo de un decreto legislativo.** Esto, valga señalar, durante cualquiera de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, tal

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

como lo ha sostenido de manera unívoca la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa.

Razonablemente, en ausencia de cualquiera de los glosados presupuestos, el control inmediato de legalidad sobre el acto, disposición o medida debatida, deviene abiertamente improcedente.

2.4. Del acto administrativo bajo examen:

Observa la Sala que el Decreto No. 049 de 24 de marzo de 2020 reguló, entre otras cosas, los siguientes asuntos:

1. Declaró la urgencia manifiesta.
2. Ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020.
3. Suspendió los términos de los procesos que se adelantan en la Comisaría de Familia y en la Inspección de Policía, especialmente los relacionados con la aplicación de la Ley 1801 de 2016 y ordenó la prestación ininterrumpida del servicio de la primera en los términos del Decreto 460 de 2020.

Para determinar la legalidad de cada una de las disposiciones, la Sala examinará el contenido del acto en el orden de los temas antes mencionado.

Debe advertirse que el Decreto No. 049 de 24 de marzo de 2020 fue expedido por el alcalde del Municipio de Rondón. En efecto, este funcionario se encuentra facultado para expedir los actos administrativos que tengan como fin la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, de conformidad con los artículos 84⁷, 91⁸ y 93⁹ de la Ley 136 de 1993. Aunado a lo anterior, el mismo servidor es competente para ordenar y dirigir los asuntos contractuales en su municipio¹⁰.

⁷ “**ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO.** En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.”

⁸ “**ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. (...) d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.”

⁹ “**ARTÍCULO 93. ACTOS DEL ALCALDE.** El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias.”

¹⁰ Así lo prevé el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, el cual dispone la competencia para dirigir licitaciones y para **celebrar contratos estatales**. Concretamente, indicó que “A nivel territorial, los

Por otra parte, se evidencia que el acto administrativo cumple los elementos formales generales como el número consecutivo, la fecha, identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, la resolutive y la firma del alcalde municipal.

2.4.1. Sobre las medidas relacionadas con la urgencia manifiesta:

2.4.1.1. De la urgencia manifiesta:

Con ocasión del Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo No. 440 de 20 de marzo de 2020** “[p]or el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”, allí el Presidente de la República reguló, entre otros asuntos: 1) las audiencias públicas en los procedimientos de selección; 2) los procedimientos sancionatorios; 3) la suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de actos de apertura; 4) la utilización de los instrumentos de agregación de demanda; 5) la adquisición en grandes superficies; 6) adición y modificación de los contratos estatales. En lo que concierne a la **contratación de urgencia**, previó:

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

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.” (Resaltado fuera del original)

Concretamente, frente al asunto antes referido, se dispuso que se hacía necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, **con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia**. Ello, aunado a que las autoridades

gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.”

administrativas pudieran adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia.

Este acto administrativo estuvo vigente desde la fecha de su publicación y, en el artículo 11, estableció que “produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”

El artículo 42 de la Ley 80 de 1993, prevé:

“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~~ 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.” (Negrilla fuera de texto)

De otra parte, el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, consagra que la contratación directa, procederá, entre otros casos, cuando se presenta la **urgencia manifiesta**.

La Corte Constitucional, en la Sentencia **C-772 de 1998**, al estudiar la exequibilidad¹² del parágrafo del artículo 42 antes citado, explicó que la urgencia manifiesta **(i)** es una situación que se puede decretar directamente por cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto administrativo debidamente motivado; **(ii)** existe o se configura cuando se acrediten los siguientes presupuestos: a) cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, prestación de servicios o la ejecución de obras y b) cuando se presenten situaciones relacionadas con los **estados de excepción;** entre otros, y **(iii)** le permite a la autoridad administrativa:

¹¹ Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007

¹² En la sentencia se resolvió: “Declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto.”

*“- Realizar de manera directa, en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar, **de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto. (Parágrafo 1o. artículo 41 Ley 80 de 1993)***

*- Hacer los **traslados presupuestales internos** que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. **(Parágrafo único artículo 42 Ley 80 de 1993)**” (Resaltado del original)*

Se trata de una decisión adoptada por cualquier autoridad mediante acto administrativo motivado que se expide cuando se exija la continuidad del servicio y se requiera el suministro de bienes, servicios u obras. Esta procede cuando se trate de conjurar **situaciones relacionadas con hechos de calamidad** que demanden actuaciones inmediatas o cuando ocurran situaciones que impidan **acudir a los procesos de selección ordinarios.**

Al respecto, es importante indicar que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el Concepto No. 677 de 24 de marzo de 1995, explicó:

*“7° Como expuso la Sala en concepto de 4 de marzo de 1994 (radicación 587), del artículo 42, inciso 2° de la ley 80 de 1993, se infiere que "... la declaratoria de urgencia puede referirse a uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo; pero, **en la motivación se debe hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad.** (subraya la Sala)*

*Así las cosas, **la administración pública está limitada a celebrar los contratos que prescriba en el acto de declaración de urgencia manifiesta,** siendo imposible, por lo mismo, que posteriormente a dicha declaración se incluyan nuevos contratos por idénticos motivos de urgencia; de esta manera, se establece control sobre el ejercicio de la contratación directa que tiene carácter excepcional.*

(...)

*9° De otro lado, **habiendo sido declarada la urgencia manifiesta sin que con base en ella se hubieran celebrado los contratos necesarios,** se debe examinar la situación posteriormente para verificar si en verdad la urgencia subsiste y es imposible esperar el término que se emplea en una licitación o concurso públicos, conforme lo establece el artículo 30 de la ley 80 de 1993. **En tal evento la administración debe proceder de nuevo a declarar la urgencia, exponiendo los motivos en que se fundamenta y señalando todos los contratos que se deben celebrar.**” (Resaltado fuera de texto)*

Criterio que fue reiterado en el Concepto No. 1.200 de 24 de junio de 1999 con ponencia del Consejero Doctor Augusto Trejos Jaramillo.

En ese sentido, de conformidad con el concepto antes citado, la urgencia manifiesta es un mecanismo al cual se debe recurrir cuando las condiciones normales de la administración se vean alteradas por situaciones, por ejemplo, de calamidad o fuerza mayor que impidan adelantar el proceso licitatorio, la elaboración de pliegos de condiciones, avisos, presentación de propuestas, etc.

Esta se concentra, fundamentalmente, en asuntos netamente contractuales, es decir, todo el procedimiento precontractual se reduce a un acto administrativo que da lugar a la contratación directa, dada la necesidad de no interrumpir la prestación de un servicio. Incluso, esta se sustenta en 3 principios:

- a. Principio de necesidad: debe existir una situación real que amenace el interés público que hace necesaria la adopción de medidas inmediatas y eficaces para enfrentarla.
- b. Principio de economía: se exige la suscripción del negocio jurídico para mitigar la amenaza o el peligro, a través de la contratación directa.
- c. Principio de legalidad: procede por las situaciones contenidas expresamente en la norma.

Aunado a lo anterior, en la sentencia proferida por la Subsección “C” de la Sección Tercera de la misma Corporación el **7 de febrero de 2011** dentro del proceso radicado con el número 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425) y con ponencia del Consejero Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, discurrió¹³:

“En otras palabras, si analizada la situación de crisis se observa que la Administración puede enfrentarla desarrollando un proceso licitatorio o sencillamente acudiendo a las reglas de la contratación directa, se hace imposible, en consecuencia, una declaratoria de urgencia manifiesta. (...) En este orden de ideas, “la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes”

¹³ Y también dijo: ““A todo lo expuesto en los pronunciamientos en referencia, la Sala estima pertinente agregar en esta oportunidad que las medidas que se adopten y el objeto de los contratos que se celebren por la vía de la contratación directa, en el marco de la **declaratoria de urgencia manifiesta, no solo deben guardar directa relación con el estado de crisis que se pretende mitigar**, sino que, además, las estipulaciones contractuales en torno al precio y plazo que se pacten para su ejecución igualmente deben responder a la urgencia y necesidad que motivó su celebración.

(...)

Obrar de la manera señalada en los dos ejemplos anteriormente planteados podría fácilmente dar lugar a colegir que la celebración de los respectivos contratos, **más allá de obedecer a las razones de inminente necesidad en que se habría de sustentar la declaratoria de urgencia manifiesta, en realidad se habría apoyado en la firme intención de burlar el principio de selección objetiva, a través de la pretermisión de la licitación pública, en provecho de intereses particulares, análisis que de todas maneras corresponderá abordar en cada caso concreto como a continuación se procederá.**” (Se destaca)

o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño”.

Por otra parte, para la Sala resulta claro que uno de los elementos esenciales de la urgencia manifiesta **lo constituye la obligación de verificar que el objeto del contrato necesita su permanencia, es decir, que se requiere garantizar por parte de la Administración la continuidad de un servicio que exige suministro de bienes, ejecución de obras o la propia prestación de servicios.**

(...)

“Para esta Sala, es importante señalar que la urgencia manifiesta, aunque implique la posibilidad legal para celebrar contratos de forma directa e inmediata, bajo **ninguna circunstancia puede convertirse en una regla general o en un instrumento discrecional en manos de las autoridades públicas, todo lo contrario, su aplicación es de derecho estricto y procede previa configuración real y efectiva de las precisas causales que el legislador establece en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993. En conclusión, la contratación por la vía de urgencia no puede ser una contratación abusiva, contraria a los principios de la contratación estatal, es decir, se debe garantizar la transparencia, la selección objetiva, la debida ejecución del contrato y el cumplimiento de las finalidades del mismo, esto es, prestar un buen servicio público a los administrados.**”

Así mismo, precisó:

“Así, en primer lugar, el legislador (artículo 42) exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado. Cabe señalar que dicho acto se enmarca dentro de las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos formales, **la declaración de urgencia depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario.** Por esta razón, el acto debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación.

Ahora bien, esta exigencia del legislador, respecto de la motivación del acto, resulta lógica, en la medida que las circunstancias les permitan a los responsables de la Administración proferirlo, de lo contrario, la Administración podría hacerlo verbalmente y con posterioridad constituir la prueba de esta situación en el informe que debe elaborar para el correspondiente control fiscal.

De otra parte, de esta disposición se infiere que la declaratoria de urgencia puede referirse a uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo; pero, en la motivación se debe hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad.

(...)

2.3. Para esta Sala, es importante señalar que la urgencia manifiesta, aunque implique la posibilidad legal para celebrar contratos de forma directa e inmediata, **bajo ninguna circunstancia puede convertirse en una regla general o en un instrumento discrecional en manos de las autoridades públicas, todo lo contrario, su aplicación es de derecho estricto y procede previa configuración real y efectiva de las precisas causales que el legislador establece en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.**

En conclusión, la contratación por la vía de urgencia no puede ser una contratación abusiva, contraria a los principios de la contratación estatal, es decir, **se debe garantizar la transparencia, la selección objetiva, la debida ejecución del contrato** y el cumplimiento de las finalidades del mismo, esto es, **prestar un buen servicio público a los administrados.**” (Resaltado fuera del texto original)

En efecto, la declaratoria de la urgencia manifiesta debe estar debidamente motivada y ser proporcional a los hechos que le sirven de causa. Así mismo, en la sentencia antes traída en cita, se señaló que “la administración pública está limitada a celebrar los contratos que prescriba en el acto de declaración de urgencia manifiesta, siendo imposible, por lo mismo, que posteriormente a dicha declaración se incluyan nuevos contratos **por idénticos motivos de urgencia; de esta manera, se establece control sobre el ejercicio de la contratación directa que tiene carácter excepcional.**”, por eso, si con base en la urgencia manifiesta no se celebran los contratos necesarios, deberá verificarse si la urgencia subsiste y, consecuentemente, proceder **de nuevo a declararla “exponiendo los motivos en que se fundamenta y señalando todos los contratos que se deben celebrar”.**

Entonces, la declaratoria de urgencia manifiesta debe obedecer a los principios de necesidad, economía y legalidad, entendidos estos como (i) la existencia de una situación real que amenace el interés público; (ii) **la suscripción de un negocio jurídico dirigido a mitigar la amenaza o el peligro a través de la contratación directa** y (iii) la procedencia de aquella solo por las situaciones contenidas en la norma, sin que puedan exponerse razones distintas para soportarla¹⁴.

A más de lo anterior, debe precisarse que el acto administrativo por el cual se declara la urgencia manifiesta, **tiene naturaleza precontractual.** Así lo sostuvo la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia de 27 de abril de 2006 (rad. 14275 – 05229) con ponencia del Dr. Ramiro Saavedra Becerra, cuando indicó:

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, sentencia proferida el 16 de julio de 2015, en el proceso radicado con el número 76001-23-31-000-2002-04055-01(41768), con ponencia del Consejero Doctor Hernán Andrade Rincón (E); siendo demandante Carlos Alberto Zabaleta Barreto y demandado el Municipio La Victoria.

*“Es evidente entonces, que ese acto administrativo, **mediante el cual se declara la existencia de la urgencia manifiesta** y se determina, ordena o autoriza la celebración de contratos en forma directa, obviando los procedimientos de selección que normalmente deben adelantarse para escoger a los contratistas, **constituye una decisión administrativa previa a la celebración de los respectivos contratos** y que da lugar o conduce a la misma, es decir que corresponde a lo que tradicionalmente se ha conocido en la doctrina y la jurisprudencia, **como actos administrativos precontractuales**, los cuales son susceptibles de control judicial no a través de la acción contractual, procedente en el evento de los actos contractuales, sino mediante el ejercicio de la acción de nulidad y de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.”*

*Nótese entonces que el acto que declara la urgencia manifiesta, no se limita a considerar la existencia del hecho que la justifica, sino y, de forma primordial, es el acto que **sustituye todos los procedimientos previos a la contratación**. En ese contexto, en principio, de acuerdo con la jurisprudencia traída en cita, resulta imprescindible referir los contratos que se pretenden suscribir para mitigar los efectos de los hechos que dan lugar a la urgencia manifiesta.*

*No obstante, si se revisa con detenimiento el decreto legislativo que tomó medidas sobre asuntos contractuales, se evidencia que la inminencia e imprevisibilidad de los hechos es irrefutable, esencialmente por esta razón el Gobierno Nacional hizo énfasis en la necesidad de adelantar procedimientos de contratación **expeditos**.*

En ese orden de ideas, si el hecho es apremiante, pero, además, tiene la connotación de incertidumbre pues no se trata de una situación estática, sino que, por el contrario, es el tiempo el que va evidenciando su evolución, es necesario dar cabida a que no es posible alcanzar de la manera como lo señala el Consejo de Estado, el grado de precisión esperado. El fin de la urgencia manifiesta es dar respuesta inmediata a las necesidades que surgen a partir de una situación de calamidad y emergencia, pero dadas las especiales características de una pandemia, incluso el desconocimiento mundial del virus que la ha generado, es necesario modular el rigor anotado para dar alcance a la presunción de la urgencia y cabida a un análisis amplio de las necesidades a cubrir.

En línea con lo anterior, es menester precisar que si bien la jurisprudencia exige que en la parte motiva se indiquen los negocios jurídicos que se van a celebrar, este requisito debe ser flexibilizado para poder atender a las necesidades, también impredecibles, para la comunidad.

En ese contexto, el control que guiará esta decisión examinará no sólo la parte resolutive del acto, sino que también admitirá que la urgencia haya sido expuesta en

las motivaciones de la decisión, es decir, que las necesidades contractuales de urgencia hayan sido manifestadas en las consideraciones. Al respecto y, en materia de la motivación de los actos administrativos, precisó el Consejo de Estado en reciente sentencia proferida por la Sección Segunda, Subsección "A" el 5 de julio de 2018, C.P. Doctor Gabriel Valbuena Hernández, expediente con Rad. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010) Actor: Jorge Humberto Valero Rodríguez:

"...Con el fin de analizar este punto, es aconsejable resaltar que la motivación de los actos administrativos constituye un elemento necesario para la validez de un acto administrativo. Es condición esencial que existan unos motivos que originen su expedición y que sean el fundamento de la decisión que contienen.

En otras palabras, deben existir unas circunstancias o razones de hecho y de derecho que determinan la expedición del acto y el contenido o sentido de la respectiva decisión.

*Los motivos son entonces el soporte fáctico y jurídico que justifican la expedición del acto administrativo y el sentido de su declaración y, por lo general, cuando por disposición legal deben ponerse de manifiesto, aparecen en la parte considerativa del acto. **En todo caso, aunque no se mencionen expresamente los motivos, debe existir una realidad fáctica y jurídica que le brinde sustento a la decisión administrativa, que normalmente está contenida en los "antecedentes del acto" representados por lo general en distintos documentos, como estudios, informes, actas, etc...."** (Resaltado fuera de texto)*

Entonces, a este criterio más amplio en relación con la motivación de la urgencia manifiesta se dará cabida en este caso pues este Tribunal no pierde de vista dos situaciones:

i) Las circunstancias particulares que dieron lugar a la urgencia manifiesta, ampliamente expuestas en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 cuando el Presidente de la República conforme a las cuales según la OMS "la pandemia del nuevo coronavirus - COVID-19, es una emergencia sanitaria y social **mundial**, que requiere una **acción efectiva e inmediata** de los gobiernos, las personas y las empresas" y que el escalamiento del brote del virus "representa actualmente una **amenaza global a la salud pública**, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes **impredecibles e incalculables**, de la cual Colombia no podrá estar exenta". Además, que "es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación **repentina e inesperada** que afecta de manera grave el orden económico y social por **hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias...**"

ii) Lo expuesto en el Comunicado No. 21 de 20 de mayo de 2020 en el que la Corte Constitucional anunció la exequibilidad del Decreto 417 de 2020, bajo los siguientes considerandos:

“Seguidamente, la Corte abordó el presupuesto valorativo que alude a la gravedad e inminencia que esos hechos comportan y que justifican la declaratoria del estado de emergencia económica y social por grave calamidad sanitaria, **lo que demanda adoptar medidas urgentes para conjurar la crisis.**

El gobierno advirtió la evidente la necesidad de ingentes recursos económicos tanto para el sistema de salud como para la implementación de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes; asimismo, aludió al impacto sobre la salud, los mercados nacionales e internacionales, la oferta y la demanda, el empleo en actividades, entre otros, de los comerciantes y empresarios que ven alterados sus ingresos y compromisos, **el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes, que torna indispensable la adopción de medidas extraordinarias para enfrentarla y para evitar agravar la situación sanitaria y los efectos económicos.**

La Corporación pudo establecer que lejos de haber incurrido el gobierno en una valoración arbitraria o en un error manifiesto de apreciación, ejerció apropiadamente sus facultades constitucionales dentro del margen razonable de análisis, para lo cual tuvo en cuenta: i) la grave situación de calamidad pública sanitaria, ii) su crecimiento exponencial, iii) los altos índices de mortalidad, iv) **los efectos perjudiciales sobre el orden económico y social, que involucran afectaciones y amenazas intensas sobre los derechos constitucionales de los habitantes del país, y graves repercusiones sobre las finanzas del Estado.**

(...)

La Corte resaltó que en el pasado el control constitucional tanto del decreto declaratorio como de los decretos legislativos que lo concretan ha sido riguroso y estricto. Y advirtió que en este caso no lo será menos, sin embargo, **adveró la necesidad de flexibilizar algunos de los estándares, ponderando entre la necesidad de esa estrictez en el control,** pero también en la visualización de las amplias potestades que posee el gobierno para la mitigación y contención de la crisis; **todo ello dentro de un justo equilibrio.** Tales razones se hacen evidentes atendiendo los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia que se estudia, la cual **se ofrece absolutamente nueva y extraordinaria, y de la que no se tiene noticia por lo menos en lo que va corrido de la vigencia de la Carta Política de 1991.**”
(Destacado fuera del texto original)

Así las cosas, la **excepcionalidad de las circunstancias y la imposibilidad de prever las exigencias que plantea enfrentar una pandemia, el hecho notorio de la urgencia al que no es ajena esta Corporación, como tampoco lo fue el Ejecutivo central y la Corte Constitucional** llevan a rememorar la Sentencia C-065 de 1994:

“... Recuérdese que la jurisprudencia de esta Corporación considera que uno de los criterios que debe orientar sus decisiones es el llamado **"principio de la conservación del derecho"**, según el cual los tribunales constitucionales **deben siempre buscar conservar al máximo las disposiciones emanadas del**

Legislador, en virtud del respeto al principio democrático (Sentencia C-100/96. Fundamento Jurídico No 10). Por ello **si una disposición admite una interpretación acorde con la Carta, es deber de esta Corte declararla exequible de manera condicionada, y no retirarla del ordenamiento.** Entra pues esta Corporación a mostrar la interpretación de la disposición acusada que respeta los principios constitucionales.” (Resalado fuera del texto original)

Así las cosas, el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta, será controlado admitiendo el hecho presunto de la pandemia generada por el COVID-19 bajo las siguientes condiciones:

1. La justificación que da lugar a la celebración de contratos puede estar contenida en la parte motiva o encontrarse en documentos referidos por el acto administrativo, aunque no se incluya en la parte resolutive.
2. Las normas que lo fundamentan: (i) el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y (ii) los Decretos Legislativos No. 440 y 537 de 2020 que, aunque no se citen expresamente, deberán aplicarse siempre y cuando el acto administrativo objeto de examen, haya sido expedido en su vigencia.
3. La resolutive del acto deberá contener: (i) la declaratoria de la urgencia manifiesta y (ii) disponer la remisión de los antecedentes de los contratos que se celebren al órgano de control fiscal, tal como lo prevé el artículo 43¹⁵ de la Ley 80 de 1993.

Y es que, si se observa con detenimiento, desde 1995 el Consejo de Estado ha significado que, entre la declaratoria de urgencia manifiesta y la celebración de contratos “**debe mediar únicamente el tiempo indispensable para su perfeccionamiento**”¹⁶ y también que “**habiendo sido declarada la urgencia manifiesta sin que con base en ella se hubieran celebrado los contratos necesarios, se debe examinar la situación posteriormente**

¹⁵ **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.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto No. 667 de 24 de marzo de 1995; Consejero Ponente Doctor Luis Camilo Osorio Isaza, actor: Ministro de Gobierno.

para verificar si en verdad la urgencia subsiste y es imposible esperar el término que se emplea en una licitación o concurso públicos, conforme lo establece el artículo 30 de la ley 80 de 1993.”

*Una lectura juiciosa de las providencias citadas en esta sentencia, permiten concluir que la urgencia manifiesta es un acto precontractual que permite a las entidades acudir a la contratación directa para adquirir bienes y/o servicios o adelantar las obras necesarias **específicas y concretas dirigidas a mitigar las consecuencias que dan lugar a su declaratoria.***

*Tanto es cierta la línea de argumentación que se expone en esta providencia que, como lo deja sentado la jurisprudencia, podría acudirse en varias ocasiones a declarar la urgencia manifiesta **incluso por iguales razones siempre que especifique los negocios jurídicos** requeridos para atender las necesidades y garantizar el goce y protección de los derechos de la población.*

*Recuérdese que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, si bien la urgencia manifiesta implica la posibilidad de celebrar contratos de forma inmediata, **esta no puede ser pretexto para convertir la contratación directa en la regla general o en un instrumento discrecional o arbitrario de las autoridades públicas.***

Bajo los anteriores parámetros se analizará la legalidad del Decreto No. 049 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Rondón.

2.4.1.2. Caso concreto:

En el Decreto No. 049 de 24 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Rondón decretó:

***“ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar la **URGENCIA MANIFIESTA** con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país y por ende al Municipio de Rondón por causa del **CORONAVIRUS COVID - 19**, de conformidad con la parte considerativa del presente acto administrativo y el artículo 7° del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020.*

***ARTICULO SEGUNDO:** Realizar las gestiones que sean necesarias para conjurar la emergencia, atender la población afectada, adquirir los bienes y servicios necesarios para la prevención y contención de la **pandemia CORONA VIRUS COVID - 19** y construir las obras públicas estrictamente necesarias para proteger la salud y la vida de la población Rondón.*

ARTICULO TERCERO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la ley 80 de 1993, los contratos originados en la urgencia manifiesta; el presente acto administrativo que la declara, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos aquí expuestos, se enviarán a la Contraloría Departamental de Boyacá y a la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República, para que dentro de los dos (02) meses siguientes se pronuncie sobre los hechos y circunstancias que determinaron la presente declaración.

ARTICULO CUARTO: Realizar las contrataciones descritas en la parte considerativa del presente decreto y aquellas que sean estrictamente necesarias para prevenir y contener los efectos producidos por la pandemia CORONAVIRUS COVID - 19, en el Municipio de Rondón.

ARTICULO QUINTO: Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, autorícese hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2020, los cuales se efectuaran atendiendo a lo previsto por la Sentencia C-772 del 10 de diciembre de 1998.

ARTICULO SEXTO: La Secretaria de Planeación Municipal, sin perjuicio de los derechos que le asiste a la ciudadanía en el ejercicio del control social a la gestión pública, supervisará de manera especial, la ejecución de los contratos que con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta se suscriban, con el fin de verificar que las obras y trabajos se ejecuten sin dilaciones ni retrasos y se materialice la finalidad del objeto contratado.

(...)

ARTÍCULO DECIMO: REALIZAR las gestiones necesarias ante la Nación, la Gobernación de Boyacá y la Dirección de Gestión del Riesgo Departamental, con el objetivo de buscar recursos de cofinanciación para atender la emergencia presentada, solicitar la ayuda del Gobierno Central y disponer de los recursos económicos necesarios para atender la emergencia así como suscribir los contratos que sean necesarios para satisfacer dicha necesidad en el inmediato futuro y resolver definitivamente el problema a la comunidad y por las razones expuestas en la parte motiva del presente Decreto.

ARTÍCULO UNDECIMO: CELEBRAR de manera directa todos los contratos que sean necesarios para atender la emergencia y cubrir todos los gastos que se generen como consecuencia de la ejecución de las acciones enunciadas en el numeral anterior, los cuales afectarán las partidas presupuestales existentes en el presupuesto de rentas y gastos de la actual vigencia y los demás recursos que se puedan gestionar con la dirección departamental de gestión del riesgo y con otras entidades del orden departamental y Nacional.

ARTÍCULO DUODECIMO: LLEVAR a cabo todos los procedimientos contractuales necesarios, para dar cabal cumplimiento a la presente declaratoria de urgencia conforme a los lineamientos legales y a lo dispuesto en el presente acto administrativo.

ARTÍCULO DECIMOTERCERO: ORDENAR la conformación del expediente de que trata el artículo 43 de la ley 80 de 1993 y remitirlo a la Contraloría General de Boyacá, dentro de los (5) días hábiles siguientes a la suscripción de los contratos para el ejercicio del control fiscal pertinente, así mismo, enviar copia del presente Decreto y del Acta, a la Gobernación de Boyacá y a la dirección departamental de gestión del riesgo, para buscar cofinanciación de recursos para atender la emergencia futuras (sic).

ARTICULO DECIMOCUARTO: DISPONER de acuerdo con lo señalado en el párrafo del artículo 42 de la ley 80 de 1993, de los recursos que se requieran para atender la emergencia lo más pronto posible, realizar los traslados, incorporaciones o movimientos presupuestales a que hubiere lugar, conducentes a la contratación que permita solventar la situación de emergencia.

ARTICULO DÉCIMOQUINTO: Para adelantar los procedimientos contractuales que se encuentran en curso en la entidad y los que se realizarán en el marco de la declaratoria de Urgencia Manifiesta, y garantizar los principios de transparencia y publicidad, se autoriza la realización del procedimiento precontractual y contractual, tales como la presentación de ofertas, observaciones, comunicaciones y relacionados, en forma electrónica, siendo el correo electrónico oficial en materia de contratación pública planeacion@rondon-boyaca.gov.co.

(...)

Lo anterior, con fundamento en las normas y otras disposiciones que fueron citadas en la parte considerativa; estas son:

- a. Artículos 2, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.
- b. Sentencia proferida por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso radicado con el número 13663 de 2002.
- c. Decreto No. 4170 de 2011.
- d. Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 7 de febrero de 2012.
- e. **Artículo 7 del Decreto 440 de 2020.**

Adicionalmente, se consideró:

“Que se encuentran acreditados como ya quedo expuesto en precedencia, una de las causales para decretar la urgencia manifiesta, como lo es la declaratoria del estado de excepción, lo cual ocurrió por vía de la expedición del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 (Estado de Emergencia Económica, social, y ecológica), aunado a la Declaratoria de Calamidad Pública decretada en el Departamento de Boyacá, mediante el Decreto No. 180 del 16 de marzo de 2020.

Que en reuniones sostenidas en el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y en el PMU, se dispuso la adopción de una serie de medidas que

se encuentran contenidas y materializadas mediante la expedición de los actos administrativos de orden Municipal relacionadas en la parte considerativa del presente acto administrativo, tendientes a prevenir y contener el contagio de Coronavirus COVID-19, en el Municipio de Rondón - Boyacá.

(...)

Que por lo anterior, y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, **garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad** y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del municipio de Rondón - Boyacá, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto y declarar la Urgencia Manifiesta para se hace **contratar directamente y en forma inmediata, los bienes y servicios necesarios para conjurar la crisis sanitaria, económica y social por la que atraviesan nuestros habitantes.**

Que, en reuniones sostenidas en el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, se dispuso la adopción de una serie de medidas que se encuentran contenidas y materializadas mediante la expedición de los actos administrativos de orden Municipal relacionadas en la parte considerativa del presente acto administrativo, tendientes a prevenir y contener el contagio de CORONAVIRUS COVID - 19 en el Municipio de Rondón Boyacá.

Que con el aumento exponencial de contagio y casos confirmados de CORONAVIRUS COVID - 19 en nuestro país, se hace necesario adoptar medidas urgentes tendientes a prevenir y contener el contagio y exposición de la población Rondonense, mediante **la adquisición de elementos de aseo personal y para el hogar.**

Que dentro de la población más vulnerable y con mayor riesgo de contagio de COVID - 19, en el Departamento de Boyacá, así como el Municipio de Rondón se encuentran los niños, población vulnerable, población adulto mayor, población en situación de discapacidad, madres cabezas de hogar y las familias que viven del sustento diario.

Que en el Municipio de Rondón no existen fuentes directas de empleo distintas a la Alcaldía, la Institución Educativa, el Puesto de Salud y la Policía, por lo que la gente vive del diario y de oficios vanos.

Que en ese sentido se hace necesario garantizar a las personas más vulnerables de nuestro Municipio y en general, a nuestros campesinos y adultos mayores, **el acceso a los productos básicos de la canasta familiar,** para impedir que una inadecuada nutrición los exponga a un contagio de COVID - 19 con consecuencias catastróficas para su salud.

Que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, autorizó la utilización de los recursos del Fondo Territorial para la Gestión del Riesgo **para adquirir bienes y servicios necesarios y urgentes para contener la pandemia del CORONAVIRUS COVID - 19.**

*Que en el Municipio de Rondón se **con urgencia se requiere la adquisición de Tapabocas, Guantes de Látex, Agua, Alcohol, Gel Antibacterial, Jabón Antibacterial, Toallas Desechables**, entre otros, indispensables para la protección y preservación de la salud de nuestros pobladores, trabajadores, personal de la salud, miembros de la fuerza pública, entre otros.*

(...)

*Que toda vez que se encuentran acreditados y debidamente soportados los elementos contenidos en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, que legitiman a la administración municipal para declarar la urgencia manifiesta, se hace necesario contratar directamente y en forma inmediata, los siguientes bienes y servicios: **A) Adquisición de mercados con productos de la canasta básica familiar para la población Rondonense** (población vulnerable, población adulto mayor, población en situación de discapacidad, madres cabezas de hogar y las familias que viven del sustento diario) dentro del marco de la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Rondón, con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país y por ende al Municipio de Rondón por causa del CORONA VIRUS COVID - 19; **B) Adquisición de Elementos de Aseo Personal y del Hogar, así como de elementos de protección Personal, industrial y laboral**, dentro del marco de la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Rondón, con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país y por ende al Municipio de Rondón por causa del CORONAVIRUS COVID - 19; **C) Demás contratos de prestación de servicios, Compra venta y/o Suministros cuyo objeto esté relacionado con la prevención del CORONAVIRUS COVID 19**, con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país y por ende al Municipio de Rondón por causa del CORONAVIRUS COVID-19.”*

2.4.1.2.1. Conexidad:

*Si bien se hace alusión a normas que se dirigen a controlar y regular el orden público, también cita el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y **el artículo 7° del 440 de 2020**. Estos hacen alusión expresa a la urgencia manifiesta y ya fueron citados en el acápite relativo a este asunto.*

*El acto administrativo también invocó el Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020 y expuso *in extenso* las medidas necesarias para conjurar la pandemia ocasionada por el COVID-19. En consecuencia, se encuentra satisfecho el criterio de conexidad.*

Corresponde ahora, entonces, examinar, si el hecho antes señalado guarda conexidad con los fines que se indican en el acto administrativo, es decir, con los

contratos que se excluirían del procedimiento ordinario de contratación a fin de satisfacer los fines de la declaración.

2.4.1.2.2. De las medidas adoptadas en el acto administrativo:

En el **artículo primero** se resolvió declarar la urgencia manifiesta con ocasión de la declaratoria del EESE, con el fin de conjurar la grave calamidad pública causada por el coronavirus Covid-19. La declaratoria se encuentra motivada, en consecuencia, **se declarará su legalidad.**

a. La justificación de la urgencia manifiesta:

Como se observa, en primer lugar, el acto administrativo ordena adelantar las contrataciones descritas en la parte considerativa; estas son:

- La adquisición de elementos de aseo personal y para el hogar, así como de elementos de protección personal, industrial y laboral.
- Adquisición de mercados con productos de la canasta básica familiar.
- Adquisición de Tapabocas, Guantes de Látex, Agua, Alcohol, Gel Antibacterial, Jabón Antibacterial, Toallas Desechables.

En efecto, el acto administrativo cumple con el requisito de justificar en debida forma, cuáles son los bienes que se contratarían en virtud de la mentada declaratoria.

No obstante, en el **artículo segundo**, se dispuso:

*“ARTICULO SEGUNDO: Realizar las gestiones que sean necesarias para conjurar la emergencia, atender la población afectada, **adquirir los bienes y servicios necesarios para la prevención y contención de la pandemia CORONAVIRUS COVID - 19 y construir las obras públicas estrictamente necesarias** para proteger la salud y la vida de la población Rondón.”*

En el **artículo cuarto**, se ordenó realizar “las contrataciones descritas en la parte considerativa del presente decreto **y aquellas que sean estrictamente necesarias** para prevenir y contener los efectos producidos por la pandemia CORONAVIRUS COVID – 19, en el Municipio de Rondón.”

Y, en los **artículos undécimo y duodécimo**, se ordenó:

*“ARTÍCULO UNDECIMO: **CELEBRAR de manera directa todos los contratos que sean necesarios** para atender la emergencia y cubrir todos*

los gastos que se generen como consecuencia de la ejecución de las acciones enunciadas en el numeral anterior, los cuales afectarán las partidas presupuestales existentes en el presupuesto de rentas y gastos de la actual vigencia y los demás recursos que se puedan gestionar con la dirección departamental de gestión del riesgo y con otras entidades del orden departamental y Nacional.”

ARTÍCULO DUODECIMO: LLEVAR a cabo todos los procedimientos contractuales necesarios, para dar cabal cumplimiento a la presente declaratoria de urgencia conforme a los lineamientos legales y a lo dispuesto en el presente acto administrativo.”

A juicio de la Sala, el artículo segundo y las expresiones resaltadas de los artículos 4, 11 y 12 resultan ambiguas y abiertas a cualquier contrato de obra o de suministro, por consiguiente, no cumplen con la exigencia justificar la declaratoria de la urgencia manifiesta.

Si resulta indispensable la construcción de una obra o el suministro de elementos que no fueron enunciados en el acto administrativo, el alcalde del Municipio de Rondón podrá declarar nuevamente la urgencia manifiesta y enunciar, como en este caso, las necesidades que dan lugar a la contratación directa.

En todo caso, el acto administrativo por el cual se declara la urgencia manifiesta no puede contener cualquier tipo de motivación sino señalar cuáles son las necesidades que se pretenden satisfacer para no paralizar el servicio pues, a pesar de la urgencia manifiesta y de la excepción en la forma de contratación permanecen y prevalecen los principios de transparencia y legalidad.

De lo expuesto anteriormente se concluye que:

- 1. Los artículos **segundo, undécimo y duodécimo** son ilegales al desconocer la excepcionalidad de la urgencia manifiesta; se insiste, no es ajustado a derecho señalar indiscriminadamente que se deben adelantar gestiones para conjurar la pandemia. Ello se aleja de los requisitos que dan lugar a la urgencia manifiesta y, por tanto, como se anticipó, se declararán ilegales.*
- 2. Por su parte, si bien es cierto que el artículo **cuarto** hace alusión a los bienes y servicios enunciados en la parte considerativa y, por tanto, es legal, no lo es menos que la expresión “y aquellas que sean estrictamente necesarias” también se aleja de la exigencia de justificación; en consecuencia, se anulará esta frase por ser indeterminada.*

b. Sobre la remisión de los contratos y sus antecedentes a la Contraloría Departamental de Boyacá:

Los **artículos tercero y décimo tercero** del decreto bajo examen, establecieron lo siguiente:

“ARTICULO TERCERO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la ley 80 de 1993, los contratos originados en la urgencia manifiesta; el presente acto administrativo que la declara, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos aquí expuestos, se enviarán a la Contraloría Departamental de Boyacá y a la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República, para que dentro de los dos (02) meses siguientes se pronuncie sobre los hechos y circunstancias que determinaron la presente declaración.

(...)

ARTÍCULO DECIMOTERCERO: ORDENAR la conformación del expediente de que trata el artículo 43 de la ley 80 de 1993 y remitirlo a la Contraloría General de Boyacá, dentro de los (5) días hábiles siguientes a la suscripción de los contratos para el ejercicio del control fiscal pertinente, así mismo, enviar copia del presente Decreto y del Acta, a la Gobernación de Boyacá y a la dirección departamental de gestión del riesgo, para buscar cofinanciación de recursos para atender la emergencia (sic) futuras.”

En efecto, tal como se enunció en el acto administrativo, el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 previó:

“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.” (Negrilla fuera del original)

Sin mayor elucubración habrá que colegirse que este artículo se encuentra ajustado al ordenamiento, máxime si se tiene en cuenta que se contrae al cumplimiento de la norma.

Recuérdese que este control es distinto del que corresponde al juez del control inmediato de legalidad en relación con la legalidad del acto administrativo de carácter precontractual que da lugar a la urgencia manifiesta. En efecto, la Contraloría realiza un control posterior y se concentra en la legalidad del **desarrollo fiscal**, pero nada más. Así lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-103 de 2015:

*“16. Asimismo, el carácter integral del control fiscal, al que se ha hecho referencia, supone que este no se limita a un mero control numérico y de legalidad, como ocurría bajo el anterior marco constitucional. Según lo establecido en los artículos 267 de la Constitución y 9° de la Ley 42 de 1993, la vigilancia fiscal comprende un **control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno**. Tales controles, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8° de la citada ley, se efectúan con base en criterios de **“eficiencia, economía, equidad y valoración** de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la **asignación de recursos sea la más conveniente** para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan **al menor costo**; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita **identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios** entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.” (Resaltado fuera de texto)*

Entonces en tanto el juez de la urgencia manifiesta establece o controla de forma inmediata la legalidad de la decisión, la contraloría se ocupa de examinar el uso de los recursos contratados, nada más, lo cual no obsta, por supuesto, si lo considera que pueda acudir en demanda ante el juez.

c. Sobre los traslados presupuestales:

En el **artículo quinto** del acto administrativo se dispuso que “[c]on el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta” **se autorizaba “hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2020, los cuales se efectuarán atendiendo a lo previsto por la Sentencia C-772 del 10 de diciembre de 1998.”** (Resaltado fuera del texto)

Como se indicó en precedencia, el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 dispuso que, para atender las necesidades y gastos propios de la urgencia manifiesta,

se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto de la entidad estatal; luego el artículo quinto del acto administrativo se encuentra ajustado a derecho.

Entonces, el artículo es claro en especificar el tipo de traslados que se autorizaban (internos) y se sujetó a la sentencia C-772 de 1998 por la cual se resolvió declarar exequible el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que, precisamente, autoriza este tipo de movimientos presupuestales, “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”. Este artículo también se encuentra ajustado a derecho.

Entonces, el artículo es claro en especificar el tipo de traslados que se autorizaban (internos) y se sujetó a la sentencia C-772 de 1998 por la cual se resolvió declarar exequible el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que, precisamente, autoriza este tipo de movimientos presupuestales, “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”. Este artículo también se encuentra ajustado a derecho.

Ahora, observa la Sala que, en el **artículo decimocuarto**, se ordenó:

*“ARTICULO DECIMOCUARTO: **DISPONER de acuerdo con lo señalado en el parágrafo del artículo 42 de la ley 80 de 1993**, de los recursos que se requieran para atender la emergencia lo más pronto posible, realizar los traslados, incorporaciones o movimientos presupuestales a que hubiere lugar, conducentes a la contratación que permita solventar la situación de emergencia.” (Resaltado fuera de texto)*

Este artículo se declarará ilegal, toda vez que (i) no cumple con la técnica presupuestal, en tanto dispone la posibilidad de otras incorporaciones o movimientos presupuestales, es decir, operaciones distintas a los traslados internos permitidos por el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y (ii) ya fue regulado por el artículo quinto.

d. Sobre la supervisión de la ejecución de los contratos a cargo de la Secretaria de Planeación Municipal:

*El **artículo sexto** se dispuso que “[l]a Secretaria de Planeación Municipal, sin perjuicio de los derechos que le asiste a la ciudadanía en el ejercicio del control social a la gestión pública, supervisará de manera especial, la ejecución de los contratos que con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta se suscriban, con el fin de verificar que los servicios y*

trabajos se ejecuten sin dilaciones ni retrasos y se materialice la finalidad del objeto contratado.”

La Ley 1474 de 2011¹⁷, en el artículo 83 reguló lo relativo a la supervisión e interventoría contractual en los siguientes términos:

“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

(...)” (Negrillas por fuera de texto)”.

Sobre esta función de supervisión, la Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 12 de diciembre de 2014, en el proceso con radicación 25-000-23-26-000-1996-13019-01(27426), con ponencia del Consejero Doctor Ramiro de Jesús Pazos Guerrero¹⁸, explicó:

“De entrada debe advertirse que la supervisión de los contratos es un deber de las entidades públicas (artículo 4 de la Ley 80 de 1993), que bien pueden realizarla a través de supervisores o interventores para que verifiquen la ejecución y cumplimiento de los trabajos y actividades del contratista de la entidad pública. Esa labor es principalmente de intermediación entre la entidad contratante y el contratista, dirigida a cumplir el control y vigilancia de la correcta ejecución de las obligaciones surgidas del contrato y no la de sustituir o reemplazar a la entidad en la toma de las decisiones, quien conserva dicha potestad y la ejerce a través de su propio representante legal, que adelanta las actuaciones que le corresponden en virtud de su posición de parte dentro de la relación comercial¹⁹.

El ordenamiento jurídico admite que este tipo de funciones puedan ser encargadas a los funcionarios públicos de la entidad demandada, sin que se enmarquen en el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. (...).

¹⁷ Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

¹⁸ Siendo demandante el Instituto de Desarrollo Urbano y demandada la Sociedad Hidrotec Ltda., Ingenieros Consultores y otra.

¹⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de febrero de 2013, exp. 25.191, M.P. Danilo Rojas Betancourth. Vale aclarar que estas precisiones fueran hechas para un contrato suscrito en vigencia de la Ley 80 de 1993.

*Actualmente, la cuestión se mantiene en similares condiciones, sólo que **se considera supervisor al funcionario de la entidad pública que desarrolle la vigilancia de los contratos de esta última**, sin perjuicio de que esa labor se pueda apoyar a través de contratos de prestación de servicios, pero no para asumir la supervisión, so pena de variar de una consultoría a otra tipología diferente y, por consiguiente, de eludir procesos de selección. Por su parte, se hablará de interventor cuando se trate de una vigilancia externa o contratada²⁰.” (Resaltado fuera de texto)*

Comoquiera que las funciones de supervisión serán realizadas por un funcionario de la entidad territorial, será deber del alcalde comunicar por escrito la designación al momento de la suscripción del contrato, so pena de la ineficacia de la disposición y la consecuencia del deber en cabeza del alcalde como autoridad encargada de dirigir los asuntos contractuales del municipio.

En consecuencia, se declarará su legalidad, bajo el entendido que, al momento de suscribir el contrato, el alcalde deberá comunicar la designación por escrito.

e. Sobre las gestiones para obtener recursos de cofinanciación:

*En el **artículo décimo** se ordenó:*

“ARTÍCULO DECIMO: REALIZAR las gestiones necesarias ante la Nación, la Gobernación de Boyacá y la Dirección de Gestión del Riesgo Departamental, con el objetivo de buscar recursos de cofinanciación para atender la emergencia presentada, solicitar la ayuda del Gobierno Central y disponer de los recursos económicos necesarios para atender la emergencia así como suscribir los contratos que sean necesarios para satisfacer dicha necesidad en el inmediato futuro y resolver definitivamente el problema a la comunidad y por las razones expuestas en la parte motiva del presente Decreto.”

²⁰ Efectivamente, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 prescribió: “Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. // La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. // La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. // Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. // El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal”.

Tal como lo advirtió el Agente del Ministerio Público, esta orden se contrae a una gestión propia del alcalde municipal para garantizar el cumplimiento de obligaciones a cargo del municipio, en cumplimiento del artículo 315 de la Constitución Política, el cual prevé que, a su cargo está la dirección administrativa del municipio. Se declarará su legalidad.

f. Sobre la autorización de procedimientos precontractuales y contractuales:

El **artículo decimoquinto** establece:

“ARTICULO DÉCIMOQUINTO (sic): Para adelantar los procedimientos contractuales que se encuentran en curso en la entidad y los que se realizarán en el marco de la declaratoria de Urgencia Manifiesta, y garantizar los principios de transparencia y publicidad, se autoriza la realización del procedimiento precontractual y contractual, tales como la presentación de ofertas, observaciones, comunicaciones y relacionados, en forma electrónica, siendo el correo electrónico oficial en materia de contratación pública planeacion@rondon-boyaca.gov.co.”

Este artículo tampoco se encuentra contrario a la legalidad, en la medida que se limita a establecer el medio a través del cual se van a desarrollar las distintas etapas de los procesos de contratación. Se declarará su legalidad.

2.4.2. Sobre las medidas relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio:

El Decreto No. 049 de 24 de marzo de 2020 dispuso:

“ARTICULO SEPTIMO: Ordenar a todos los empleados y trabajadores de la Administración Municipal se sirvan coordinar la atención y apoyo a la población para prevenir y contener el contagio del CRONAVIRUS COVID - 19, la cual es objeto de la declaratoria de la presente urgencia manifiesta.

***ARTÍCULO OCTAVO. AISLAMIENTO:** Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Rondón, 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. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo 2 del presente Decreto.*

ARTÍCULO NOVENO. GARANTIAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas, en los siguientes casos o actividades:

(...)

PARÁGRAFO 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

PARÁGRAFO 2. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

PARÁGRAFO 3. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una (1) persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

(...)

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO: ORDENAR a todos los empleados y trabajadores de la Administración Municipal se sirvan coordinar la atención y apoyo a la población para prevenir y contener el contagio del Coronavirus COVID-19, la cual es objeto de la declaratoria de la presente urgencia manifiesta.

PARÁGRAFO: Para dar cumplimiento a lo aquí ordenado, expídase desde la Secretaría de Gobierno, en su calidad de encargada de Talento Humano, las directrices necesarias para la prestación del servicio público de la Alcaldía del Municipio de Rondón.”

ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO: ORDENAR a las personas adultos mayores de setenta (70) años, el aislamiento preventivo obligatorio, hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).

ARTÍCULO VIGESIMO: INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, artículos 1, 2 y 3, 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...”

Se leen en el decreto las siguientes consideraciones:

“De otra parte, **la función de policía** implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes

quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía".

(...)

Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciban del Presidente de la República y del respectivo Gobernador.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que (...).

Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los Gobernadores y los Alcaldes Distritales o Municipales.

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los Gobernadores y Alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

(...)

Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del Presidente de la República.

Que en el precitado Decreto 418 de 2020 se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de Gobernadores y Alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del Presidente de la República.

Que mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que, el Municipio de Rondón no es ajeno al conocimiento y declaración por parte de la Organización Mundial de la Salud al establecer como Pandemia el caso del Coronavirus COVID- 19, así mismo, su trascendencia e importancia mundial, y las acciones de prevención y atención que cada país ha implementado en aras de prevenir el contagio, y/o mejorar las condiciones de acceso al sistema de salud y seguridad personal de los ciudadanos

(...)

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por

la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

(...)

Que el Gobierno Nacional, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró Estado de Emergencia Económica, social, y ecológica en todo el Territorio Nacional de conformidad al artículo 215 de la Constitución Política. Que mediante el decreto Nacional No. 418 del 18 de marzo de 2020, el gobierno dicto medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.

Que el Municipio de Rondón, a pesar de que en la actualidad no se han presentado casos confirmados en el Municipio ni en el Departamento de Boyacá, requiere tomar medidas de prevención y contención inmediatas, en razón a su cercanía con la capital del departamento y del país, en donde ya fueron confirmados más de 100 casos de Coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de la presente anualidad, el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID -19.

Que por lo anterior, y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del municipio de Rondón - Boyacá, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto y declarar la Urgencia Manifiesta para se hace contratar directamente y en forma inmediata, los bienes y servicios necesarios para conjurar la crisis sanitaria, económica y social por la que atraviesan nuestros habitantes.”

El acto administrativo invoca como fundamento los Decretos Nacionales 418, 420 y 457 de 2020. **El primero**, establece que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deben ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República²¹; **el segundo** imparte instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19 - Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19²²- y en su objeto se destaca que constituye una guía para la competencia propia de los gobiernos

²¹ “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”.

²² Artículo 10. Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.”

locales²³, mientras que **el tercero**, hace alusión a las medidas de orden público, decretadas a nivel nacional para el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, el cual se fundamentó en la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, además en la preexistencia de actos administrativos locales en Cúcuta, Valle del Cauca, Norte de Santander, Bogotá y Antioquía, que restringía la circulación sin afectar el abastecimiento de alimentos²⁴ señalando, para el efecto, excepciones a las normas locales.

Así, de la lectura del acto administrativo y de los considerandos de los Decretos Nacionales 418, 420 y 457 de 2020, se establece que las decisiones contenidas en el Decreto Municipal No. 049 de 24 de marzo de 2020, **no fueron adoptadas en virtud del decreto legislativo que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica**, sino en razón a la necesidad de dictar medidas de orden público, que acata las instrucciones a nivel nacional y departamental, para implantarlas en su territorio, en virtud de competencias preexistentes.

²³ “Artículo 1. Objeto. El presente decreto establece instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular”

²⁴ En los considerandos del Decreto 457 de 2020, se lee: “Que algunas autoridades territoriales, en uso de sus facultades legales y como medida preventiva han decretado medidas de restricción a la circulación, entre otras, toque de queda u otras medidas en sus circunscripciones territoriales tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19. (...)”

Que at 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020, 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas at día 20 de marzo de 2020, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, y a hoy, 22 de marzo de 2020 a las 9:00 a.m., se reporta un total de 231 casos confirmados de personas contagiadas con el nuevo Coronavirus COVID-19, y la lamentable muerte de dos (2) personas.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en su portal de la página oficial reporta al 22 de marzo de 2020, a las 8:00 a.m., que se han presentado 271.364 casos confirmados en el mundo, 11.252 muertes y 173 países con casos confirmados.

Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tienen un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano, dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud.

Que no obstante las diferentes medidas adoptadas por las autoridades territoriales, se hace necesario impartir instrucciones que permitan que en todo el territorio nacional se adopten de manera unificada, coordinada y organizada las medidas y acciones necesarias para mitigar la expansión del Coronavirus COVID 19.

Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto. (...)

De hecho, si se revisan las facultades invocadas, se deduce que se funda en las funciones previstas en los artículos 296²⁵ y 303²⁶ de la Constitución Política, propias del Presidente de la República y de los Gobernadores sin que sea necesario acudir a las normas de los estados de excepción referidas, sino que corresponde al ejercicio propio de sus competencias constitucionales y desarrollo del principio de colaboración armónica entre autoridades nacionales y locales.

Por lo tanto, se concluye que el Decreto Municipal No. 049 de 24 de marzo de 2020, **adopta las medidas en virtud del ejercicio de las facultades de máxima autoridad de policía a nivel local**, preexistentes a las normas del estado de excepción, funciones previstas en el numeral 3º del artículo 315 de la C.P.²⁷, Ley 1801 de 2016 artículos 14²⁸ y 202²⁹, las competencias municipales conforme a lo dispuesto en el artículo 44

²⁵ Artículo 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

²⁶ Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. (...)

²⁷ “3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

²⁸ **ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD.** Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia. **PARÁGRAFO.** Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

²⁹ **ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.** Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

de la Ley 715 de 2001 y la Ley 1551 de 2012³⁰, siguiendo para ello, los parámetros contenidos en los Decretos Nacionales y Departamentales, que se dictan en virtud de competencias constitucionales propias de esas autoridades.

En este mismo sentido, se ha pronunciado ya este Tribunal en auto proferido con ponencia del Magistrado José Fernández Osorio de fecha 13 de abril de 2020³¹, entre

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

³⁰ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

³¹ “(...) A efectos de verificar el criterio de conexidad material el Despacho analizará las atribuciones invocadas por el burgomaestre para expedir el acto, su motivación y el asunto regulado:

a) Atribuciones invocadas: El Alcalde del **MUNICIPIO DE IZA** manifestó actuar en ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 315-3 de la Constitución, los artículos 14, 199 y 202 de la **Ley 1801 de 2016**, y la **Ley 136 de 1994**. Entonces, el funcionario invocó sus atribuciones de director de la acción administrativa del municipio y autoridad de policía con competencias extraordinarias ante situaciones de emergencia y calamidad.

Por ende, hasta este punto no se observa que el alcalde hubiera actuado en desarrollo de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica o de alguno de los decretos legislativos expedidos con ocasión de la misma.

b) Motivación del acto: Además de los aspectos normativos relacionados en precedencia y de hacer alusión a varias disposiciones constitucionales³¹, la motivación del Decreto esencialmente se fundó en la **Resoluciones Nos. 385 y 464 de 2020**, a través de las cuales el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y ordenó la medida sanitaria de aislamiento para las personas mayores de 70 años hasta el 30 de mayo de la presente anualidad, respectivamente.

Adicionalmente, el acto hace referencia a los **Decretos Nos. 418, 420 y 457 de 2020**, con los cuales el Presidente de la República impartió instrucciones para coordinar y dirigir el orden público en las entidades territoriales, y ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el país hasta el 13 de abril de los corrientes. Cabe anotar que los mentados decretos no cuentan con fuerza material de ley, sino que fueron dictados por el Presidente en su calidad de suprema autoridad administrativa y de policía en el Estado, en los términos del artículo 189 de la CP.

Por lo tanto, se colige que entre las razones de derecho que sustentan el decreto no está la declaratoria del Estado de excepción, sino la emergencia sanitaria declarada el 12 de marzo de 2020 y las medidas adoptadas por el departamento al respecto.

c) Asunto regulado: El **Decreto No. 021 del 24 de marzo de 2020** ordena un aislamiento preventivo y prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, hasta el 12 de abril de 2020.

otros muchos; pero, además, ha de reseñarse que ya el Consejo de Estado señaló que no procedía el control inmediato de legalidad en relación con Decreto 457 de 2020 al considerar en auto de la Sala Especial de Revisión No. 26 Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE auto del 26 de junio de 2020 Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00 Autoridad: NACIÓN-MINISTERIO DEL INTERIOR que los decretos de aislamiento social no son pasibles de este control, en esa medida tampoco lo serán todas aquellas decisiones que deriven o acompañen el cumplimiento de tales fines sanitarios. Léase como el artículo vigésimo tiene como finalidad advertir las sanciones a las que se exponen los ciudadanos que no cumplan las medidas de aislamiento o sanitarias.

Además, de la lectura atenta de las consideraciones del acto administrativo examinado, se advierte que, aunque tuvo como razón la pandemia COVID-19; no fue expedido por el Alcalde en desarrollo de decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República que declararon el Estado de Excepción mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

En consecuencia, se declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente a los artículos séptimo a noveno, décimo octavo a vigésimo.

2.4.3. Sobre la suspensión de términos:

El decreto bajo análisis, previó:

“ARTICULO DÉCIMO SEXTO: SUSPENDER los términos de los procesos que se adelantan en la Comisaría de Familia y en la Inspección de Policía de Rondón, **especialmente los relacionados con la aplicación de la Ley 1801 de 2016.** La suspensión tiene como objetivo evitar aglomeraciones de público en audiencias, de manera que se limiten al máximo las posibilidades de contagio por COVID-19.

Sobre esta disposición, se evidencia que el acto administrativo invoca como fundamento las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 1801 de 2016; luego, se colige

Ambas medidas están previstas en el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020 y se derivan de las facultades previstas en los literales b) y c) del numeral 2° del literal b) del artículo 91 de la Ley de modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios (Ley 136 de 1994)³¹, así como de las competencias extraordinarias de policía ante situaciones de emergencia y calamidad, estatuidas en el artículo 202 numerales 5° a 7° del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)³¹.

Así las cosas, aun cuando el contenido del Decreto No. 021 del 24 de marzo de 2020 tiene relación con el supuesto de hecho que dio lugar a la declaratoria de emergencia, ese vínculo es apenas circunstancial (pandemia) debido a que el Alcalde actuó con fundamento en sus facultades constitucionales y legales ordinarias, no las derivadas de los decretos legislativos dictados en virtud del estado de excepción.”

sin mayor esfuerzo, que las decisiones allí contenidas fueron adoptadas por el Alcalde Municipal de Rondón en virtud del ejercicio de las facultades de máxima autoridad administrativa a nivel local, **preexistentes a las normas del estado de excepción**; pues la facultad para suspender términos en actuaciones administrativas constituye una potestad ordinaria de los jefes y representantes legales de cada entidad y el hecho de que se adopte en el marco de una emergencia sanitaria o de un estado de excepción no muta su naturaleza a extraordinaria³².

Ahora, aunque por el curso de los acontecimientos actuales el contenido del Decreto podría resultar afín con el del D.L. 417 de 2020³³, lo cierto es que conforme se expuso líneas atrás, bajo ninguna circunstancia ello permite considerar satisfecho el requisito legal consistente en que la medida objeto del control inmediato de legalidad constituya un desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Aún más, no pierde de vista la Sala que mediante el D.L. 491 de 28 de marzo de 2020 se reglamentó la ampliación de términos en las actuaciones administrativas, sin embargo, lo cierto es que **para cuando se expidió la norma puesta a consideración del Tribunal a efecto de llevar a cabo control inmediato de legalidad, no existía decreto legislativo que permitiera el desarrollo de función administrativa en desarrollo del mismo.**

³² CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 6, Consejero Ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, once (11) de junio de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01421-00

³³ De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 417: “Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo” (subrayado fuera del texto).

Dentro de ese contexto, en los considerandos del mismo decreto, se indicó:

“(…)

“Medidas

“(…)

“Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

“(…)

“Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento”.

Al efecto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 26 Consejero Ponente: Guillermo Sánchez Luque, en auto de 26 de junio de 2020 en el expediente Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00 Autoridad: Nación-Ministerio del Interior Asunto: control inmediato de legalidad, fue aún más estricta en los alcances de este medio de control al precisar lo siguiente:

“...4. Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la “tutela judicial efectiva”, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello.

La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que un correcto entendimiento de la “tutela judicial efectiva” no puede justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces...”

En esa línea, discurre la Sala que el **artículo decimosexto** del Decreto No. 049 de 24 de marzo de 2020 no desarrolla el EESE, ut supra indicado, ni algún otro decreto legislativo expedido en desarrollo del mismo por lo cual, al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 no configura uno de aquellos actos administrativos que pueden ser enjuiciados por vía de control inmediato de legalidad.

Por lo anterior, también se **declarará la improcedencia** del control de legalidad de esta disposición.

2.4.4. Sobre la prestación del servicio de la Comisaría de Familia:

El decreto bajo análisis también dispuso:

“ARTÍCULO DÉCIMO SEPTIMO: ORDENAR la prestación ininterrumpida del servicio de Comisaría de Familia, en los términos a los que se refiere el Decreto No. 460 del 22 de marzo de 2020 emitido por el Ministerio de Justicia y del Derecho. En todo caso esta dependencia deberá adoptar medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio del COVID-19.

PARÁGRAFO: La atención en la comisaría de Familia se realizará de manera virtual a través del correo comisariadefamilia@rondon-boyaca.gov.co y vía celular al número 3125292748, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.”

En las motivaciones del decreto no se invoca el Decreto Legislativo 460 de 2020 “Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, expedido en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, pero al mismo alude la norma.

Este, en el artículo primero, dispuso **la obligación en cabeza de los alcaldes**, de garantizar la atención y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, en los siguientes términos:

*“(…) Artículo 1. Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales **deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia**, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19 (…)”* – Negrilla y subraya fuera del texto original –.

Así, se estableció que, para garantizar la **prestación ininterrumpida del servicio** y el cumplimiento efectivo de las funciones a cargo de las comisarías de familia frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, dicho servicio debía cumplir con las siguientes características:

- Priorizar los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima;
- Ofrecer medios de transporte cuando se requiera el traslado de personas víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento;
- Disponer de medios telefónicos y virtuales exclusivos para la atención de los usuarios y la prestación de los servicios de la comisaría, así como para que realice las notificaciones y citaciones respectivas;
- Diseñar e implementar protocolos para la recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil y articulación interinstitucional de atención integral a las víctimas;
- Adoptar turnos y horarios flexibles que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia;

- *Establecer criterios de priorización del servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente, asegurando espacios de atención aislados;*
- *Generar estrategias encaminadas a informar a la ciudadanía sobre los servicios de comisarías de familia, y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para efecto, utilizando los mecanismos de difusión y comunicación más efectivos que estén al alcance del municipio;*
- *Desarrollar campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales utilizando todas las herramientas y mecanismos de difusión, virtuales y o audiovisuales posibles y;*
- *Adelantar monitoreo constante de casos de violencia ya denunciados y de las órdenes de alejamiento.*

Empero, de la lectura atenta del Decreto Municipal No. 049 de 24 de marzo de 2020, se advierte que no se reglamentó o desarrolló ninguna de las medidas de obligatorio cumplimiento allí consagradas en materia de funcionamiento de las comisarías de familia; por el contrario, su contenido se limitó a informarle a los usuarios y a la comunidad en general, que conforme lo prevé el D.L. 460 de 2020, la prestación del servicio a cargo de la comisaría de familia municipal, se prestaría de manera personal y continua, esto es, sin interrupción alguna, sin que, a juicio de esta Sala y, para el caso en estudio, sea suficiente indicar un correo electrónico para comunicación con la ciudadanía, ello, ni por asomo cumple con los alcances que el decreto ley espera del ejecutivo municipal.

Entonces, como quiera que para que se dé por satisfecho el tercer presupuesto de procedencia del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA, deviene indispensable, no sólo que el respectivo acto invoque decretos legislativos, sino que, además, efectivamente los desarrolle; fuerza concluir en relación con el decreto municipal analizado, que no deviene procedente su estudio a través del control inmediato de legalidad.

*No obstante, pese a que la falta de desarrollo por parte del alcalde del Municipio de Rondón de las medidas previstas en el D.L. 460 de 2020, impide el estudio de fondo en el marco del control inmediato de legalidad del Decreto No. 042 de 26 de marzo de 2020; razona la Sala que no puede pasarse por alto, que **el mandatario local omitió su obligación legal de regular los aspectos puntuales bajo los cuales***

debe funcionar la comisaría de familia, en los términos precisos del referido decreto.

Lo anterior, toda vez que como se anticipó, de la lectura del artículo primero del D.L. 460 de 2020, se colige que el legislador extraordinario impuso la obligación en cabeza de los alcaldes municipales de garantizar la efectiva prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, bajo las condiciones de imperativo acatamiento allí señaladas; obligatoriedad que se desprende de lo dispuesto en el artículo 5° ibidem, a cuyo tenor literal, “[l]as medidas adoptadas en presente Decreto serán de obligatorio cumplimiento independientemente las instrucciones que se impartan en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria por pandemia de coronavirus COVID-19”.

Es por ello, que a juicio esta Sala, no podía el alcalde municipal de Rondón ordenar de manera genérica y abstracta la prestación personal e interrumpida del servicio a cargo de la comisaría de familia del ente territorial sin desarrollo adicional, a fin de dar por **cumplida su obligación legal** pues, se itera, el D.L. reseñado le impuso el deber de regular los aspectos puntuales que dicho servicio debe alcanzar con el propósito fundamental de **asegurar la efectiva protección en casos de violencia en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes**. Valga precisar en este punto, que la importancia del correcto funcionamiento de la comisaría de familia deviene no solo del referido decreto legislativo, sino además de parámetros internacionales³⁴, así como normas constitucionales³⁵ y legales³⁶, que claramente resultan de especial importancia en el presente asunto.

³⁴ En efecto, en este punto resulta pertinente señalar que la Organización de las Naciones Unidas a través de la entidad para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres-UNU MUJERES, el pasado 26 de marzo de 2020, emitió unas recomendaciones a los gobiernos para la atención de las mujeres en el marco de la pandemia generada por el Covid-19; puntualmente en cuanto a la atención en casos de violencia, se recomendó lo siguiente: “(...) garantizar que las líneas de atención telefónica y los servicios para todas las víctimas de abuso doméstico se consideren “servicios básicos” y que se mantengan siempre a disposición. Además, es necesario que el ejercicio de la ley sea sensible a las necesidades y dé respuestas ante las llamadas de las víctimas. Sigán el ejemplo de Quebec y Ontario, que han incluido refugios para mujeres sobrevivientes en la lista de servicios básicos. Así se garantiza que la pandemia no lleve inadvertidamente a situaciones de más trauma, lesiones y muerte durante el período de cuarentena, dada la alta proporción de muertes violentas de mujeres ocasionadas por sus parejas (...)”.

³⁵ Así, el artículo 42 de la Constitución, señala entre otros aspectos, que i) la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, ii) el Estado y la sociedad deben garantizar la protección integral de la familia, iii) las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja, y en el respeto recíproco entre todos los integrantes, y iv) cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, por lo tanto, debe ser sancionada de conformidad con la ley. En igual sentido, los artículos 43, 44 y 45 constitucionales, establecen expresamente la cláusula de igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, así como los derechos fundamentales de los niñas, niños y adolescentes, respectivamente.

³⁶ La Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, en el artículo octavo señaló que “se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que

Particularmente, en lo que tiene que ver con el interés prevalente y superior del menor, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que en atención a su situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, los niños, niñas y adolescentes han centrado el interés de los Estados y de la comunidad internacional, que los ha declarado como sujetos de especial protección por parte del Estado, la sociedad y la familia, a fin de garantizarles un tratamiento preferente y preservarles un proceso de formación y desarrollo en condiciones óptimas y adecuadas³⁷. De modo que, el principio de prevalencia del interés superior del menor, deba proyectarse sobre toda la acción del Estado y de la sociedad “de manera que tanto las autoridades públicas como los particulares, en el ejercicio de sus competencias y en el cumplimiento de las acciones relacionadas con asuntos de menores, deben proceder conforme a dicho principio, haciendo prevalecer en todo caso el deber de asistencia y protección a la población infantil, en procura de garantizar su desarrollo físico, mental, moral, espiritual y social, así como sus condiciones de libertad y dignidad”. (Destacado por la Sala)

A su turno, en lo que tiene que ver con la violencia contra la mujer como una forma de discriminación, desde la misma Constitución, las disposiciones normativas³⁸ y los tratados internacionales ratificados por Colombia sobre la materia³⁹, se impone la obligación a las entidades estatales de proteger a las mujeres de cualquier forma de violencia. Tan es así, que unas de las entidades que tienen a cargo la atención de casos de violencias en el contexto familiar, en donde principalmente aparecen como víctimas las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, son precisamente las comisarías de familia, que de acuerdo con el artículo 83 de la Ley 1098 de 2006, “Son entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, **cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia**

obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos, que son universales, prevalentes e interdependientes”.

³⁷ Corte Constitucional, sentencia T-858 de 29 de octubre de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³⁸ A nivel interno, dentro de las normas expedidas para tales efectos, se encuentra la Ley 294 de 1996 que desarrolla el artículo 42 superior, que estableció varias medidas de protección, el procedimiento a seguir cuando ocurren actos de violencia y las formas de asistencia a víctimas del maltrato intrafamiliar. En el artículo tercero de dicha ley se identificaron los principios que toda autoridad pública debe seguir al momento de evaluar un caso de violencia intrafamiliar, de los cuales se destacan, i) la primacía de los derechos fundamentales y el reconocimiento de la familia como institución básica de la sociedad; b) que toda forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y por lo tanto, será prevenida, corregida y sancionada por las autoridades públicas; c) la igualdad de derechos y oportunidades del hombre y la mujer; entre otros.

³⁹ En efecto, la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar La Violencia Contra La Mujer "Convención De Belem Do Para", en su artículo 8° impone la obligación a los Estados parte de “d. Suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados”.

*conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley*⁴⁰ (Destaca la Sala).

Es por ello que, el artículo 87 de la Ley 1098 de 2006, establece como nota característica del servicio de las comisarías de familia la obligación de **establecer horarios de atención permanentes y continuos**, con la finalidad de asegurar a los niños, las niñas y los adolescentes, la protección y restablecimiento de sus derechos.

Bajo tales consideraciones, es claro para la Sala que: **i)** en aplicación del principio de prevalencia del interés superior del menor de edad, corresponde a las autoridades públicas asegurar la asistencia y protección a la población infantil, **ii)** la Constitución impone a las autoridades estatales la obligación de proteger a la mujer de cualquier forma de violencia, para lo cual deben establecer el procedimiento a seguir cuando ocurren actos de violencia y las formas de asistencia a víctimas del maltrato intrafamiliar, **iii)** las víctimas de violencia intrafamiliar les asiste el derecho a recibir atención integral, orientación, asesoramiento jurídico, asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado y a recibir información clara y oportuna en relación con sus derechos, así como los mecanismos y procedimientos a seguir para garantizar sus derechos y **iv)** las comisarías de familia tienen la misión de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar, entidad que debe asegurar una atención permanente y continua.

En ese orden, se evidencia que la obligación radicada en cabeza del alcalde del Municipio de Rondón, para que desarrolle las medidas dispuestas en el D.L. 460 de 2020 a fin de garantizar la prestación del servicio de la comisaría de familia en el marco de la EESE, **constituye un imperativo constitucional y legal**, en tanto efectiviza la obligación de las entidades públicas de adoptar las medidas necesarias para prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar. En este mismo sentido, se ha pronunciado ya la Sala Plena de este Tribunal con ponencia del Magistrado

⁴⁰ Dentro de las funciones de la Comisaría de Familia que de modo general le compete conocer de las circunstancias de maltrato, amenaza o vulneración de los niños, niñas y adolescentes suscitados en el contexto de violencia intrafamiliar, de la lectura del artículo 86 *ibidem*, pueden destacarse las siguientes:

1. Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar.
2. Atender y orientar a los niños, las niñas y los adolescentes y demás miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derechos.
3. Recibir denuncias y adoptar las medidas de emergencia y de protección necesarias en casos de delitos contra los niños, las niñas y los adolescentes.
4. Recibir denuncias y tomar las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.

Oscar Alfonso Granados, en sentencia de única instancia proferida al interior del expediente 15001-23-33-000-2020-00372-00⁴¹.

En tal virtud, pese a que, en atención a las consideraciones expuestas, se declarará improcedente el estudio de fondo del control inmediato de legalidad del Decreto No. 049 de 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Rondón en tanto, no desarrolla algún otro decreto legislativo expedido en desarrollo del mismo por lo cual, al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 no configura uno de aquellos actos administrativos que pueden ser enjuiciados por vía de control inmediato de legalidad; esta Sala, **en atención a la importancia que reviste el adecuado funcionamiento de la comisaria de familia y que se puso de relieve en la presente providencia, exhortará al mandatario local para que expida una regulación que desarrolle en su integridad las medidas dispuestas en el D.L. 460 de 2020 para la prestación del servicio de las comisarías de familia en el marco de la EESE.**

Dicha regulación deberá: **(i)** priorizar los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima, **(ii)** disponer de medios telefónicos y virtuales exclusivos para la atención de los usuarios y la prestación de los servicios de la comisaría, así como para que realice las notificaciones y citaciones respectivas, **(iii)** ofrecer medios de transporte cuando se requiera el traslado de personas víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento, **(iv)** adoptar turnos y horarios flexibles que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, **(v)** diseñar e implementar protocolos para la recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil y articulación interinstitucional de atención integral a las víctimas, **(vi)** establecer criterios de priorización del servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente, asegurando espacios de atención aislados, **(vii)** establecer canales de información efectiva a la ciudadanía sobre los servicios de comisarías de familia, **(viii)** desarrollar campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales y **(ix)** adelantar monitoreo constante de casos de violencia ya denunciados.

2.4.5. Sobre la vigencia del acto administrativo:

⁴¹ Control inmediato de legalidad, Decreto No. 018 de 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Pauna.

El artículo **vigésimo primero**, estableció que el decreto regía a partir de “la fecha de su expedición y publicación...”

El artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 prevé que los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras **no hayan sido publicados** en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Al respecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 26 de febrero de 2015 con ponencia de la Consejera Doctora Martha Teresa Briceño de Valencia, en el proceso radicado con número 25000-23-27-000-2011-00268-01(20597), explicó que, “una vez proferido, el acto administrativo **empieza a producir efectos después de su publicación** o notificación, según sea este de carácter general o particular.” Así mismo, la Corte Constitucional en la sentencia C-957 de 1999 argumentó:

“En el caso de los actos contenidos en el artículo 8° de la ley 57 de 1985, subrogado parcialmente por el artículo 119 de la ley 489 de 1998^[42], es preciso señalar que por la naturaleza de los actos y normas allí enunciadas, como lo son los actos legislativos, las leyes **y los actos administrativos del orden nacional o territorial, por ser generales, impersonales y abstractos, e involucrar el interés general**, el legislador es exigente en determinar el momento a partir del cual inicia su vigencia. Y dada la trascendencia de los mismos, **resulta pertinente condicionar la vigencia y oponibilidad del acto a la publicación del mismo** en el diario o boletín oficial para asegurar los principios y derechos enunciados, lo cual como ya se anotó, no afecta la existencia y validez del acto legislativo, de la ley ni del acto administrativo. Lo cual, en criterio de la Corte, permite concluir que los preceptos que se examinan se encuentran ajustados y conformes al ordenamiento constitucional.”

Lo anterior, aunado a que desde la Ley 57 de 1985, reiterada por el artículo 379 del Decreto 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, se dispuso:

ARTÍCULO 1°. La Nación, los Departamentos y los Municipios incluirán en sus respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales, todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos.”

En ese sentido, si bien el decreto municipal existe y se presume legal desde su expedición, no puede entenderse que sus efectos se entiendan desde esta pues, de

⁴² “Artículo 119.Publicación en el Diario Oficial. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial: (...)”

acuerdo con la ley y jurisprudencia, deviene indispensable su publicación en el diario oficial o gaceta municipal.

Por lo anterior, se declarará legal el artículo bajo el entendido que surte efectos a partir de su publicación.

En conclusión, atendiendo las distintas órdenes dadas en el acto administrativo que ahora se analiza, se resolverá:

administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA

1. **Declarar la legalidad de los artículos primero, tercero, quinto, décimo, decimotercero, decimoquinto.**
2. **Declarar la legalidad condicionada de los siguientes artículos:**

Artículo cuarto, excepto la expresión “y aquellas que sean estrictamente necesarias”. La legalidad, bajo el entendido que la contratación directa surgida de la urgencia manifiesta versará sobre la adquisición de: **(i)** elementos de aseo personal y para el hogar, así como de elementos de protección personal, industrial y laboral; **(ii)** mercados con productos de la canasta básica familiar y **(iii)** Tapabocas, Guantes de Látex, Agua, Alcohol, Gel Antibacterial, Jabón Antibacterial, Toallas Desechables.

Artículo sexto, bajo el entendido que, al momento de suscribir el contrato, el alcalde del Municipio de Rondón deberá comunicar la designación por escrito;

Artículo vigesimoprimer, bajo el entendido que el decreto existe desde su expedición, pero surte efectos a partir de su publicación.

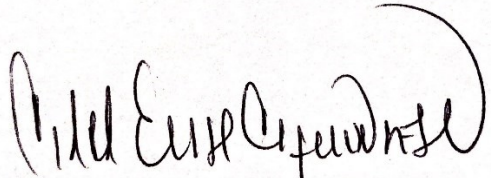
3. **Declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad de los artículos séptimo a noveno, decimosexto a vigésimo.**
4. **Declarar la ilegalidad de los artículos segundo, undécimo, duodécimo, decimocuarto.**
5. **Exhortar** al Alcalde del Municipio de Rondón para que, a la mayor brevedad posible, expida una regulación que desarrolle en su integridad las medidas dispuestas en el Decreto Legislativo 460 de 2020 para la prestación del

servicio de las comisarías de familia en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.

6. En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión virtual de la fecha.

Notifíquese y Cúmplase,



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

Medio de Control: Control inmediato de legalidad
Autoridad: Municipio de Rondón
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00275-00



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

HOJA DE FIRMAS
Medio de Control: Control inmediato de legalidad
Autoridad: Municipio de Rondón
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00275-00