



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**

Popayán, cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: **JAIRO RESTREPO CÁCERES**

Expediente: **19001 23 33 005 2020 00210 00**
Entidad: **TORIBÍO - CAUCA**
Acto: **DECRETO No. 031 del 02 de abril de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Toribío - Cauca"**

Medio de control: **Control inmediato de legalidad**

I. OBJETO A DECIDIR

Procede la Sala, en virtud de lo normado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994¹ y 136 de la Ley 1437 de 2011, a efectuar el control inmediato de legalidad al Decreto No. 031 del 02 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Toribío - Cauca, "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Toribío - Cauca"

II. ANTECEDENTES

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud -OMS- calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020». En la mencionada Resolución, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID-19 (Coronavirus).

Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República, con la firma de todos los Ministros y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las del artículo 215 de la Constitución Política y de LEEE, declaró o estableció el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el termino de 30 días», con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del COVID-19 (coronavirus), y por otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional; atendiendo, entre otras, a las siguientes motivaciones:

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

Que con el 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

¹ "Artículo 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 (sic), tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. 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."

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00210 00
Entidad: TORIBÍO - CAUCA
Acto: DECRETO No. 031 del 02 de abril de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales." (Subraya la Sala).

Posteriormente, el alcalde del municipio de Toribío-Cauca, expidió el Decreto No. 031 de 02 de abril de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Toribío - Cauca"*.

El 03 de abril de 2020, la Secretaría de esta Corporación remitió al correo electrónico del despacho del Magistrado Sustanciador, el acto administrativo de la referencia a fin de llevar a cabo el trámite de rigor.

Mediante proveído del 13 de abril de 2020, el Magistrado Ponente dispuso avocar conocimiento, en única instancia, del medio de control de la referencia, a efectos de adelantar el respectivo control inmediato de legalidad, informó a la comunidad sobre el particular (para el efecto publicó un aviso en la página de la Rama Judicial, en el lugar especialmente dispuesto para el efecto y, además, en el *link* de "avisos a las comunidades" tanto de la Secretaría como del Despacho y en la página web de la entidad territorial que expidió el acto) y vinculó al Ministerio Público.

2.1. El texto de la norma a revisarse

A continuación, se transcribe en su integridad el texto del Decreto No. 031 de 02 de abril de 2020:

"El Alcalde Municipal de Toribío Cauca, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las que le confieren el Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, los Artículos 41 y 42 de la Ley 80 de 1993, el Artículo 2, Numeral 4, Literal a) de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 209 de la Constitución Política señala que la función administrativa está al servicio del interés general.

Que, el artículo 90 Constitucional establece la cláusula general de responsabilidad del Estado por los daños que le sean imputables por la acción u omisión de las autoridades públicas, por lo que se deben prever las contingencias que se puedan presentar como consecuencias de hechos de calamidad pública producto de las fuertes lluvias que se vienen presentando en esta región.

Que el numeral 20 del artículo 315 de la constitución política expresa que es deber del alcalde conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente (sic) de la República y del respectivo gobernador.

Que la ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo so que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, cómo uno de los elementos fundamentales del estado social derecho.

Que la precitada norma, en su artículo 10, enuncia cómo deberes de las personas frente a ese derecho fundamental, los de "propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad" y de "actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas".

Que la ley 9 de 1979 dicta medidas sanitarias y al tenor del título VII resalta que corresponde al Estado, cómo regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00210 00
Entidad: TORIBÍO - CAUCA
Acto: DECRETO No. 031 del 02 de abril de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

Que ante la identificación del nuevo coronavirus (COVID-19) desde el pasado 7 de enero de 2020, se declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII) por parte de la organización mundial de la salud, por lo que esta alcaldía debe implementar medidas para enfrentar su llegada en las fases de prevención y contención en aras de mantener los casos y contactos controlados dentro del municipio de Toribío Cauca.

Que el COVID-19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus del síndrome respiratorio de oriente medio (MERS) y del síndrome respiratorio agudo grave (SARS), en los cuáles se ha identificado que los mecanismos de transmisión son: 1) gotas respiratorias al toser y estornudar, 2) contacto indirecto por superficies inanimadas, y 3) aerosoles por micro gotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.

Que de acuerdo con la OMS existe suficiente evidencia para indicar que el COVID-19 se transmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología suele ser inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar en una neumonía grave e incluso la muerte.

Que a la fecha no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus y, en consecuencia, por su sintomatología y forma de obrar en la persona genera complicaciones graves y que, de acuerdo con las recomendaciones de los expertos, la forma más efectiva de evitar el contagio es tener una higiene permanente de manos y mantener los sitios de afluencia de público debidamente esterilizados.

Que el 9 de marzo de 2020, el director general de la OMS recomendó en relación con COVID-19, que los países adapten sus respuestas a esta situación, de acuerdo al escenario en que se encuentre cada país, invoco la adopción prematura de medidas con un objetivo común a todos los países: detener la transmisión y prevenir la propagación del virus para lo cual los países sin casos, con casos esporádicos y aquellos con casos agrupados deben centrarse al encontrar, probar, tratar y aislar casos individuales y hacer seguimiento a sus contactos.

Que la OMS declaró el 11 de marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anunció que, la mayoría de países distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio y más de 4.291 fallecimientos.

Además, es necesario tener en cuenta que este municipio es de una población mayoritariamente Indígena, ya que existen tres Resguardos: Toribío, Tacueyó y San Francisco.

Ahora de conformidad con la medida cautelar para el pueblo Nasa de los Resguardos Toribío, San Francisco, Tacueyó y Jambaló, MC -255 — I I, de la corte interamericana de derecho humanos, mediante la cual insta a los Alcaldes (sic) Municipales a la protección de los pueblos Indígenas.

Que la ley 1751 de 2015, en su Artículo 50 establece las Obligaciones del Estado. En el cual se enuncia que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá:

(...)

c) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales; Que la ley 1751 de 2015, en su artículo 60. Establece los elementos y principios del derecho fundamental a la salud. Dentro del cual refiere que el derecho fundamental a la salud incluye los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:

(...)

m) Protección a los pueblos indígenas. Para los pueblos indígenas el Estado reconoce y garantiza el derecho fundamental a la salud integral, entendida según sus propias cosmovisiones y conceptos, que se desarrolla en el Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (S[SPI]); **negrita fuera del texto.**

n) Protección pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Para los pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se garantizará el derecho a la salud como fundamental y se aplicará de manera concertada con ellos, respetando sus costumbres. **negrita fuera del texto.**

Parágrafo. Los principios enunciados en este artículo se deberán interpretar de manera armónica sin privilegiar alguno de ellos sobre los demás. Lo anterior no obsta para que sean adoptadas acciones afirmativas en beneficio de sujetos de especial protección constitucional como la promoción del interés superior de las niñas, niños y mujeres en estado de embarazo y

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00210 00
Entidad: TORIBÍO - CAUCA
Acto: DECRETO No. 031 del 02 de abril de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

personas de escasos recursos, grupos vulnerables y sujetos de especial protección. *Negrita fuera del texto.*

Que, la sentencia T — 025 de 2004, indica lo siguiente

"Dada la condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada, no sólo por el hecho mismo del desplazamiento, sino también porque en la mayor parte de los casos se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución —tales como mujeres cabeza de familia, menores de edad, minorías étnicas y personas de la tercera edad -, la exigencia de presentar directamente o a través de abogado las acciones de tutela para la protección de sus derechos, resulta excesivamente onerosa para estas personas. Es por ello que las asociaciones de desplazados, que se han conformado con el fin de apoyar a la población desplazada en la defensa de sus derechos, pueden actuar como agentes oficiosos de los desplazados. Tales organizaciones estarán legitimadas para presentar acciones de tutela a favor de sus miembros bajo las siguientes condiciones: 1) que se haga a través de su representante legal, acreditando debidamente su existencia y representación dentro del proceso de tutela; 2) que se individualice, mediante una lista o un escrito, el nombre de los miembros de la asociación a favor de quienes se promueve la acción de tutela; y 3) que no se deduzca de los elementos probatorios que obran en el proceso que el agenciado no quiere que la acción se interponga en su nombre.

Que, la sentencia T- 001 de 2018, indica lo siguiente:

"DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL- Servicio público de carácter obligatorio y derecho irrenunciable

La Constitución Política en su artículo 48, establece que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio e irrenunciable a cargo del Estado; más adelante, el artículo 49 ibidem, señala que la atención en salud y el saneamiento ambiental son servicios que el Estado debe garantizar a todas las personas, a través del acceso a los servicios de promoción, prevención y recuperación de la salud.

Que la sentencia SentenciaC-359 de 2013, indica lo siguiente:

"cabe incluso considerar que toda medida legislativa, judicial o de cualquier otra índole que se adopte a efectos de hacer valer la diversidad étnica y cultural, tendría entonces el carácter de una acción afirmativa" (...)

De conformidad con lo anterior se toma una medida proteccionista, toda vez que es necesario desplegar acciones para evitar el contagio de las comunidades Indígenas del COVID — 19 (coronavirus).

Que, con base en dicha declaratoria, es preciso adoptar medidas extraordinarias estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación.

Que para tal fin deben preverse medidas que limiten las posibilidades de contagio en todos los espacios sociales, así como desarrollar estrategias eficaces de comunicación a la población en torno a las medidas de protección que se deben adoptar y a la información con respecto al avance del virus.

Que con el objeto de dar cumplimiento a lo ordenado en la Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020 y la Resolución número 407 del 13 de marzo de 2020 expedida por el ministerio de salud y protección social, se deben tomar las medidas necesarias para evitar la propagación del virus en el municipio de Toribío Cauca(N).

Que el día 27 de marzo se reunió el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y de Desastres, donde se determinó la calamidad pública previo concepto de la Secretaria de Salud, plan de Contingencia y plan de acción y en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 1523 de 2012 se dio concepto favorable para declarar la urgencia manifiesta en el municipio de Toribío, así como la aprobación del plan de contingencia que se desarrollará dentro del marco de la misma.

Que el Estatuto General de la Contratación Pública consagra reglas cuyo objetivo es el alcance de la contratación de los bienes, obras y servicios que se requieran para el cumplimiento de los fines del Estado y la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, dentro de parámetros que permiten adelantar una selección enmarcada en los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como en el deber de selección objetiva.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00210 00
Entidad: TORIBÍO - CAUCA
Acto: DECRETO No. 031 del 02 de abril de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

Que el decreto 440 del 21 de marzo del 2020, emitido por el departamento nacional de planeación (sic), en su artículo séptimo dice lo siguiente "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 de suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objeto 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 recurso (sic) al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento a la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente".

Que, en el continuado esfuerzo por materializar tales principios, la norma prenombrada establece procesos y procedimientos completamente reglados, previendo además situaciones en las que la administración pública debe y puede dar respuesta rápida a circunstancias que no puedan dar espera para el desarrollo de dichos trámites.

Que, es necesario mencionar que el municipio de Toribío Cauca, tiene tres Resguardos Indígenas, estos son: Toribío, Tacueyó y San Francisco, por lo tanto, nuestra población es mayoritariamente es Indígena.

Que, de conformidad con el oficio de fecha 16 de enero del 2020, emitido por el Director Encargado de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la cancillería de Colombia, donde insta a los Alcaldes (sic) Municipales a tomar medidas Cautelares y Provisionales del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos vigentes en el Municipio de Toribío para los líderes y lideresas de los resguardos Indígenas de Toribío, Tacueyó y San Francisco, por ser blanco de atentados en contra de su integridad y vida.

Que, por lo anterior, entre las modalidades de selección objetiva de contratistas, encontramos como una causal de aplicación de la contratación directa la "urgencia manifiesta", concebida precisamente para aquellos casos que exigen una respuesta inmediata de la administración.

Que la URGENCIA MANIFIESTA procede por las causales del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, precisando que en Sentencia C-772/98 la Corte Constitucional concluyó, que la urgencia manifiesta es procedente ante la existencia de alguno de los siguientes presupuestos:

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

Que la urgencia manifiesta es un evento que da lugar a la utilización de la modalidad de contratación directa de manera restrictiva, exigiendo su respectiva justificación y declaratoria mediante un acto administrativo debidamente motivado, contentivo de los argumentos técnicos que la justifiquen, el cual también hará las veces del acto administrativo de justificación.

Que las aludidas restricciones obedecen a que, por la declaratoria de Urgencia Manifiesta, la entidad puede celebrar contratos de manera inmediata e inclusive hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.

Que, al dirigirse el Objeto de la contratación a brindar soluciones frente a situaciones de carácter imprevisible e irresistible, que traigan consigo la afectación del orden público, económico o social, sin duda se está atendiendo la naturaleza real de esta causal de contratación.

Que de conformidad con el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, en la presencia de alguna de estas circunstancias excepcionales se debe remitir de manera inmediata al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad para que sea ejercido el control sobre la misma; razón por la cual la entidad pública que declare la urgencia manifiesta deberá, una vez celebrados los contratos, enviar al ente de control no sólo el acto administrativo que la haya declarado, sino que también los contratos, así como todos los antecedentes administrativos y pruebas de la actuación, para que se pronuncie sobre la legalidad de la actuación. La norma en cita reza:

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00210 00
Entidad: TORIBÍO - CAUCA
Acto: DECRETO No. 031 del 02 de abril de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

"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". Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia 0949-01 de 5 de septiembre de 2001, Magistrada Ponente Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Que corresponde al suscrito Alcalde Municipal cumplir las funciones que le asigna la Constitución y la ley, principalmente las consagradas en el artículo 315 numerales 1, 3 y 9 las cuales expresan:

Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

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

(...)

Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

Que con el fin de prevenir la propagación del virus COVID 19, y teniendo en cuenta que actualmente se presenta intermitencia en la prestación de los servicios públicos básicos de agua y energía en algunas partes del municipio, es necesario tomar medidas frente a la eventual llegada del virus que efectivamente estaría afectando la salubridad pública, la salud y poniendo en riesgo la vida misma de los residentes del Municipio de Toribío Cauca; es por esto que en procura de atender la situación de urgencia por la que se atraviesa, y proporcionar las medidas necesarias para conjurar la crisis, viéndonos en este Caso avocados a efectuar la adquisición inmediata de elementos que permitan la detección de síntomas, los instrumentos y materiales necesarios para realizar los operativos y prevenir la enfermedad (COVID 19), deviene pertinente que se decrete la urgencia manifiesta, (sic)

Que el Consejo de Estado, Sala de 10 Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C, determinó en uno de sus pronunciamientos que:

"la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes 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"

Que una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva.

Que, en efecto, tal como lo ha dicho el Consejo de Estado: urgencia manifiesta no está instituida exclusivamente para solucionar eventos calamitosos o de, desastres anteriores o concomitantes al acto que la declara, esto, es con finalidad curativa. También contiene una finalidad preventiva. Se da el caso de situaciones que indican que, de no hacerse a una hora de manera rápida, se presentará una calamidad o un desastre. Sería absurdo y contrario a toda lógica que el ordenamiento no permitiera hacer nada para evitar la anomalía y esperar a que suceda para hay así legitimar el uso de la figura. Por supuesto que, en este caso, como todo lo concierne a la urgencia manifiesta, el requerimiento de las obras, bienes o servicios deben ser evidentes, particularmente en el inmediato futuro para evitar la situación calamitosa

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00210 00
Entidad: TORIBÍO - CAUCA
Acto: DECRETO No. 031 del 02 de abril de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

que se pretende conjurar". SECCION TERCERA CONSEJO DE ESTADO - C.P. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA. EXPEDIENTE 14275 SENTENCIA DEL 27 DE ABRIL DE 2.006.

Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, por la cual se expide el estatuto de contratación de la Administración Pública, establece que 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 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 procedimientos de selección o concurso públicos.

En tales circunstancias, la mencionada Ley autoriza al jefe o representante legal, en este caso al Alcalde (sic) del Municipio de Toribío Cauca para hacer la declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA, la cual puede ser de carácter preventiva y con el fin de atender las necesidades apremiantes de la comunidad, dado el RIESGO INMINENTE en el cual nos encontramos por la declaratorio de emergencia sanitaria presentada y calamidad pública.

Que, con el fin de solucionar, prevenir y controlar las condiciones de emergencia sanitaria en el territorio de El Rosario, es necesario contratar:

Se contratará las prestaciones de servicio que sean necesarias y el suministro para el funcionamiento y desplégue de los funcionarios de la entidad en el municipio.

En mérito de lo expuesto, la Alcaldía Municipal de Toribío Cauca,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la urgencia manifiesta en el Municipio de Toribío Cauca, amén de lo expuesto en la parte motiva del presente Decreto, para atender y conjurar la emergencia sanitaria y social presentada en el Municipio de Toribío Cauca conforme se expuso en la parte considerativa del presente acto administrativo.

PARÁGRAFO: Una vez superados los motivos o eventos de la urgencia manifiesta, aquí declarada, el Alcalde Municipal de Toribío Cauca, así lo declarará mediante acto administrativo motivado.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la Administración Municipal, celébrase en el término previsto en el artículo primero de este Decreto (sic), los contratos necesarios que permitan atender la emergencia.

PARÁGRAFO PRIMERO. Sin necesidad de acudir a los procesos contractuales de licitación o concurso públicos, según lo establecido en el numeral 1 literal f) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, y con el fin de superar la urgencia manifiesta declarada en este acto administrativo, deberán celebrarse todos aquellos contratos que tengan directa relación con la emergencia y que permitan atender las circunstancias señaladas en la parte motiva de este decreto.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El Alcalde Municipal (sic) además de obviar los procesos contractuales establecidos en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, con el fin de atender las necesidades y los gastos propios que demande la atención de la urgencia manifiesta, podrá mientras dure la misma, hacer los traslados presupuestales permitidos por la Ley y apropiar estos recursos en los rubros presupuestales necesarios para realizar las contrataciones respectivas, conforme a lo establecido en el decreto 461 del 22 de marzo por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales en el marco de la emergencia económica social y ecológica declarada mediante el decreto 417 de 2020.

PARÁGRAFO TERCERO: Una vez expedidos los Certificados de disponibilidad Presupuestal, se requiere a los funcionarios involucrados en el proceso contractual a fin de proceder de inmediato a realizar los trámites conforme a los artículos 24, 41 a 43 de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 artículo 20 numeral 40. Literal a) en concordancia con el artículo 2.2, 1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, con la estricta observancia de los principios de transparencia y economía que permitan la ejecución de obras, prestación de servicios o suministros necesarios para prevenir, controlar, y conjurar las situaciones de emergencia presentada.

PARÁGRAFO CUARTO: Los funcionarios involucrados en el proceso contractual deberán atender lo dispuesto en la Circular No. 06 de 2020 expedida por la Contraloría General de la República, y remitir toda la información pertinente de manera inmediata al correo electrónico:

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00210 00
Entidad: TORIBÍO - CAUCA
Acto: DECRETO No. 031 del 02 de abril de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

* seguimientocoronavirusacontraloria.gov.co.

ARTÍCULO TERCERO: Conformar un Grupo Técnico para el Seguimiento, Valoración y Control de la situación de emergencia decretada mediante el presente acto administrativo, el cual estará integrado, de conformidad con el comité creado por el Decreto 025 de 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE CREA COMITÉ DE APOYO PARA LA EMERGENCIA SANITARIA Y/O CALAMIDAD PÚBLICA.

ARTÍCULO CUARTO: Sobre las medidas adoptadas para atender la situación declarada en el presente Decreto, se informará al Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres, solicitando además su acompañamiento en el marco de sus facultades.

ARTÍCULO QUINTO: Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará a la Contraloría Departamental del Cauca, para el control fiscal correspondiente, dentro de la oportunidad establecida en el artículo 43 de la ley 80 de 1993, esto es, inmediato. (...)" (sic)

2.2. Intervenciones

2.2.1. La entidad que expidió el Decreto, no se manifestó frente a la legalidad de su acto.

2.2.2. No se presentaron intervenciones de terceros interesados.

2.2.3. Del Ministerio Público

La Procuradora 39 Judicial II en Asuntos Administrativos, luego de analizar la normativa constitucional y legal que regula la materia de debate, consideró que el Decreto No. 031 del 02 de abril de 2020 dictado por el alcalde del municipio de Toribío – Cauca no riñe con las facultades que establece la Carta Política en casos de emergencia, dado que no se suspendieron los derechos humanos ni las libertades fundamentales, por el contrario, promueve la prevención, mitigación, control y pronta respuesta a la propagación y los efectos adversos que se deriven de la pandemia por cuenta del COVID-19.

III. CONSIDERACIONES

3.1. La Competencia

El Tribunal es competente para decidir en **ÚNICA INSTANCIA** sobre la legalidad del acto administrativo referido, en razón a la entidad territorial que lo expidió, según lo establecido por el numeral 14º del artículo 151 del C.P.A.C.A.², en concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

² "Artículo 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción (sic) y como desarrollo de los Decretos legislativos que fuesen dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan. (...)".

3.2. Los estados de excepción en la Constitución de 1991

La Constitución Política de 1991, en un intento por desterrar el uso desmedido y abusivo de la figura del «Estado de Sitio» establecida en el marco de la constitución anterior y que generalmente conllevaba restricciones exageradas a los derechos, reguló de manera detallada y minuciosa el asunto, primero, estableciendo de manera expresa tres estados de excepción: el de “Guerra Exterior” (art. 212), el de “Conmoción Interna” (art. 213) y el de “Emergencia” (art. 215); y segundo, creando rigurosos escrutinios políticos y jurídicos a dichos instrumentos, para dejar en claro que se sujetan al imperio de la Constitución y de la Ley.

3.3. El Estado de Emergencia

Para los efectos del sub iudice, es importante señalar que el «Estado de Emergencia» está regulado por el artículo 215 de la Constitución, de la siguiente manera:

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

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

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

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

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

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

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

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas

en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

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

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

En resumen, de acuerdo con el artículo 215 constitucional transcrito, cuando sobrevengan hechos distintos a los constitutivos de «guerra exterior» y de «conmoción interior», a los aluden los artículos 212 y 213 del Texto Superior, 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 ser declarado el Estado de Emergencia por el presidente de la República, por periodos de hasta 30 días que pueden ser prorrogados 2 veces más y que sumados no podrán exceder de 90 días en el año.

Desde el punto de vista normativo, quizá el rasgo más significativo de los estados de excepción, incluido el de emergencia, es la facultad que se le atribuye al señor presidente de la República para «dictar decretos con fuerza de ley». En el caso específico del Estado de Emergencia, el artículo 215 Superior señala, que además del «decreto declarativo», que es el que declara la situación de emergencia, el Gobierno Nacional puede dictar decretos con fuerza de ley, denominados «decretos legislativos», destinados exclusivamente a conjurar o remediar, o solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Ahora bien, naturalmente, el Gobierno Nacional, bien sea a través del señor presidente de la República, o por medio de otra autoridad subordinada a él, como por ejemplo, sus ministros de despacho, directores de departamentos administrativos o superintendentes, directores de agendas estatales, etc.; así como los órganos autónomos e independientes y, las autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar, en el ámbito de sus jurisdicciones, lo dispuesto en los «decretos legislativos» expedidos para conjurar el «estado de emergencia»; para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución, y de las competencias reguladoras de cada uno de estos órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales, los cuales pueden adoptar las diferentes formas jurídicas establecidas en el ordenamiento jurídico, tales como, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, circulares, etc., para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el estado de excepción.³

3.4. El control a los poderes excepcionales del ejecutivo en los estados de excepción

Como se destacó en el acápite precedente, la Constitución Política de 1991 estableció un sistema robusto de controles, tanto político como jurídico, sobre las

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), sentencia de 5 de marzo de 2012, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

medidas y decisiones extraordinarias adoptadas por el Ejecutivo y las autoridades públicas en general, al amparo de los estados de excepción.

3.4.1. Control político

El artículo 215 Superior señala, que en el decreto que declare el «estado de emergencia», el Gobierno nacional convocará al Congreso, si este no se hallare reunido. La aludida norma establece: Que el Congreso examinará 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 su conveniencia y oportunidad. **(ii)** Que el Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos señalados. Y **(iii)** Que el presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el estado de emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en la norma, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

En ese sentido, es al Congreso de la República a quien compete examinar, por razones de conveniencia y oportunidad, los «decretos declarativos», es decir, los que expida el Gobierno Nacional para declarar o establecer el estado de emergencia.

El propósito de este control es deducir la responsabilidad política del presidente y de los ministros por la declaratoria de los estados de excepción sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

3.4.2. Control constitucional

El párrafo del artículo 215 Constitucional señala que “el Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos [...], para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”. Asimismo, el artículo 241.7 Superior establece que “a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (...) Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7.- Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución”. En esos mismos términos, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 señala, que “la Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los Decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción (sic) de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen”.

Por lo tanto, la Corte Constitucional es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, los «decretos legislativos» que expida el Gobierno Nacional en desarrollo de un «estado de emergencia». Sin embargo, a partir de la sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional también ha venido asumiendo el control, tanto formal como material, no solo de los «decretos legislativos» que se dictan al abrigo de las

facultades extraordinarias atribuidas al Ejecutivo en los estados de excepción, sino que también, de los «decretos declaratorios», que son los que declaran la situación de emergencia.⁴

3.4.3. Control de legalidad

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *“las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción (sic), tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. 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”*. En esos mismos términos, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, señala: *“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 (sic), (como lo es el estado de emergencia), tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”*.

Por lo tanto, el Consejo de Estado es el competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, *“las medidas de carácter general que sean dictadas (por las autoridades del orden nacional) en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción (sic)”*; mientras que los actos administrativos de naturaleza general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los “decretos legislativos” durante los regímenes de excepción, serán revisados, enjuiciados o controlados, de manera inmediata, por el tribunal administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que los expida.

3.5. Naturaleza, finalidad y características del control inmediato de legalidad

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en Ley Estatutaria 137 de 1994 y en la Ley 1437 de 2011, para examinar *“las medidas de carácter general que sean dictadas”* por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la Ley estatutaria de

⁴ A partir de entonces esta sería la línea jurisprudencial mayoritaria, seguida entre otras, en las sentencias C-300 de 1994, C-366 de 1994, C-466 de 1995, C-027 de 1996 y C-122 de 1997 y reiterada por unanimidad en la sentencia C-802 de 2002.

los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los Decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de excepción, y los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional para conjurarla.

El Consejo de Estado⁵ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

“1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic). De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción (sic) y de los decretos legislativos que expida el Presidente (sic) de la República para conjurarlos.

4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción (sic). Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

5. La Sala Plena del Consejo de Estado⁶ ha dicho además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad (sic), según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad (sic), siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6. Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 10, Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00, sentencia de 11 de mayo de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁶ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, solo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."

3.6.- Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

En lo que tiene que ver con cuales son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: **(i)** que se trate de un acto de contenido general; **(ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **(iii)** que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

3.7. Estudio de procedencia en el Sub Judice

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 031 del 02 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Toribío, o si, por el contrario, esta Corporación debe abstenerse de ello.

3.7.1. Que se trate de un acto de contenido general

Revisada la parte resolutive del Decreto No. 031 del 02 de abril de 2020 del municipio de Toribío, se comprueba que se dispuso la declaratoria de la situación de **URGENCIA MANIFIESTA** a partir de las previsiones de la Ley 80 de 1993 y de los Decretos 440 del 21 y 461 del 22 de marzo de 2020, con el fin de adelantar las acciones contractuales, presupuestales y demás que sean necesarias para superar la atención inmediata de la emergencia en salud por Covid-19.

De lo expuesto, resulta claro que las determinaciones adoptadas en el Decreto No. 031 del 02 de abril de 2020 del municipio de Toribío, son de carácter general y erga omnes, pues propenden por el desarrollo de las actividades contractuales bajo una figura legal, cuya finalidad en este caso consiste en prevenir, contener y mitigar los

efectos de la Pandemia del COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos para hacer frente a la pandemia.

3.7.2. Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa

Amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de “*función administrativa*” elaboradas por la jurisprudencia y la doctrina especializada, y por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, la Sala entiende que de manera general, “*función administrativa*” es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones.

Ahora bien, aterrizando ese postulado conceptual al caso en concreto, se tiene que el Decreto No. 031 del 02 de abril de 2020, señala en su encabezado que el respectivo acto es expedido por el alcalde del municipio de Toribío, en ejercicio de sus funciones como primera autoridad en su jurisdicción, en aras de dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Además, en concordancia con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se destaca que la Urgencia Manifiesta constituye un mecanismo extraordinario y residual para afrontar circunstancias o eventos imprevistos, apremiantes, de calamidad pública y/o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio público, circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista, y en el presente caso, el alcalde es la autoridad competente para declarar dicha situación excepcional en los desarrollos contractuales de la entidad pública.

Se colige de lo expuesto, que el alcalde del municipio de Toribío en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, expidió el referido Decreto No. 031 de 2020, en la medida que su expedición se efectúa con fundamento en las atribuciones constitucionales y legales previstas para la figura del alcalde como jefe de la administración local y representante legal del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto o exigencia de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

3.7.3. Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional durante un Estado de excepción

En aras a determinar si se cumple con este último presupuesto de procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala deberá revisar los considerandos del Decreto No. 031 del 02 de abril de 2020 del alcalde municipal de Toribío, los cuales fueron transcritos al inicio de la providencia.

Al efectuar la mencionada revisión, se encuentra que el referido Decreto se fundamenta en las siguientes disposiciones normativas, ordenadas según aparecen en su parte considerativa, así: **(i)** Ley 1751 de 2015, por la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones; **(ii)** Las

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00210 00
Entidad: TORIBÍO - CAUCA
Acto: DECRETO No. 031 del 02 de abril de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

Resoluciones No. 385 del 12 y 407 del 13 de marzo de 2020, dictadas por el Ministerio de Salud y Protección Social; **(iii)** Ley 1523 de 2012, por medio de la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones; **(iv)** Decreto Legislativo 440 del 21 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19; **(v)** Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; y **(vi)** Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Por lo anterior, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 031 del 02 de abril de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Toribío - Cauca"*, puesto que se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa y tiene como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos durante un estado de excepción.

3.8. El control inmediato de legalidad del Decreto No. 031 del 02 de abril de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Toribío

Definida la procedibilidad del control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 031 del 02 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Toribío, procede entonces la Sala a realizar el correspondiente análisis integralidad de dicho acto administrativo; estudio que se dividirá en dos aspectos, los formales y los materiales.

En lo que tiene que ver con los aspectos formales, se revisarán la competencia y los requisitos de forma; y respecto de los aspectos materiales, se estudiará lo atinente a la conexidad o relación con los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional para superar el Estado de excepción, y la proporcionalidad de sus disposiciones.

3.8.1. Aspectos formales

3.8.1.1. La competencia

Constitucionalmente, los alcaldes tienen asignada la función de la conservación del orden público, con acomodo a la Ley y las instrucciones y ordenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. Los alcaldes, ostentan la calidad de primera autoridad de policía del ente territorial al que representan.

Adicionalmente, también se encuentran encargados de la dirección de la acción administrativa y contractual de los municipios, asegurando el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, representándolo judicial y extrajudicialmente.

Así, en cuanto a las funciones relacionadas con la administración municipal, el literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece:

"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 (sic) de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

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.
2. Nombrar y remover los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes y directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes,
3. Suprimir o fusionar entidades o dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

Los acuerdos que sobre este particular expida el Concejo, facultarán al alcalde para que ejerza la atribución con miras al cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad definidos por el artículo 209 de la Constitución Política.

4. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Los acuerdos que sobre este particular se expidan podrán facultar al alcalde para que sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función pro tēmpore, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política.

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.

6. Ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en las tesorerías municipales y se ejercerá conforme a lo establecido en la Legislación Contencioso-Administrativa y de Procedimiento Civil.

7. Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración.

8. Apoyar con recursos humanos y materiales el buen funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales.

9. <Numeral INEXEQUIBLE>

10. Ejercer el poder disciplinario respecto de los empleados oficiales bajo su dependencia.

11. Señalar el día o los días en que deba tener lugar el mercado público.

12. Conceder licencias y aceptar renunciaciones a los funcionarios y miembros de las juntas, concejos y demás organismos cuyos nombramientos corresponda al Concejo, cuando este no se encuentre reunido, y nombrar interinamente a quien deba reemplazarlos, excepto en los casos en que esta Ley disponga otra cosa.

13. Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, fondos rotatorios y unidades administrativas especiales del municipio.

14. Distribuir los negocios, según su naturaleza, entre las secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

15. Autorizar comisiones a los empleados públicos municipales de carrera administrativa para aceptar, con carácter temporal, cargos de la Nación, de los Departamentos o municipios.

16. Plantas de Beneficio de Animales Destinados para el Consumo Humano: La Administración Municipal con el fin de abastecer adecuadamente de carnes a la población deberá utilizar eficientemente los recursos públicos destinados al funcionamiento y prestación del servicio que ofrecen las Plantas de Beneficio de Animales para el Consumo Humano, garantizando su viabilidad desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social en los términos establecidos por las autoridades sanitarias.

Las Administraciones Municipales podrán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el cumplimiento de este artículo.

17. Plazas de Mercado Públicas: Las Administraciones Municipales deberán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el adecuado funcionamiento y prestación del servicio de abastecimiento de

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00210 00
Entidad: TORIBÍO - CAUCA
Acto: DECRETO No. 031 del 02 de abril de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

alimentos a la población que ofrecen las Plazas de Mercado Públicas. Lo anterior para el óptimo desarrollo desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social de las mismas.

18. Solicitar al juez la declaratoria sobre la validez o la revisión de las condiciones económicas de los contratos de concesión que haya celebrado el municipio, cuando a su juicio el objeto verse sobre asuntos que no pueden ser realizadas por particulares, o cuando se trate de la prestación de servicios públicos domiciliarios u otros, motivado por una ecuación contractual que se encuentre desequilibrada en contra del municipio o porque esté afectando en forma grave el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en la Constitución.

19. Ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria; así como el diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, asegurando su inclusión en los planes de desarrollo y de presupuesto anuales.

PARÁGRAFO. El alcalde que en ejercicio de la función conferida en el numeral 5 de este literal exceda el presupuesto de la vigencia o la capacidad de endeudamiento establecida, incurrirá en falta gravísima."

En ese orden de ideas, es posible observar con claridad en las funciones señaladas, que los alcaldes tienen la competencia legal de intervenir en los procedimientos administrativos y contractuales a cargo de su administración, de esta manera, para la Sala resulta evidente que la materia tratada en acto objeto del sub iudice, se circunscribe al ámbito competencia del alcalde Municipal de Toribío.

3.8.1.2. Los requisitos de forma

Desde el punto de vista formal, el Decreto No. 031 del 02 de abril de 2020, cumple a cabalidad con los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad, elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa.

Según lo anterior, la Sala encuentra que el citado decreto cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo⁷, tales como: el encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe.

3.8.2. Aspectos materiales

3.8.2.1. Conexidad

En relación con el análisis de conexidad en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha mencionado: "Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el Decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa".⁸

⁷ Ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 1001-03-15-000-2010-00390- 00(CA), sentencia de 15 de octubre de 2013, C.P. Marco Antonio Velilla.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578- 00(CA), Sentencia de 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00210 00
Entidad: TORIBÍO - CAUCA
Acto: DECRETO No. 031 del 02 de abril de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

En este punto es necesario establecer si el decreto objeto de control guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de excepción y las normas que le dan sustento, así, se tiene que, en este, se dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la urgencia manifiesta en el Municipio de Toribío Cauca, amén de lo expuesto en la parte motiva del presente Decreto, para atender y conjurar la emergencia sanitaria y social presentada en el Municipio de Toribío Cauca conforme se expuso en la parte considerativa del presente acto administrativo.

PARÁGRAFO: Una vez superados los motivos o eventos de la urgencia manifiesta, aquí declarada, el Alcalde Municipal de Toribío Cauca, así lo declarará mediante acto administrativo motivado.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la Administración Municipal, celébranse en el término previsto en el artículo primero de este Decreto, los contratos necesarios que permitan atender la emergencia.

PARÁGRAFO PRIMERO. Sin necesidad de acudir a los procesos contractuales de licitación o concurso públicos, según lo establecido en el numeral 1 literal f) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, y con el fin de superar la urgencia manifiesta declarada en este acto administrativo, deberán celebrarse todos aquellos contratos que tengan directa relación con la emergencia y que permitan atender las circunstancias señaladas en la parte motiva de este decreto.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El Alcalde Municipal además de obviar los procesos contractuales establecidos en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, con el fin de atender las necesidades y los gastos propios que demande la atención de la urgencia manifiesta, podrá mientras dure la misma, hacer los traslados presupuestales permitidos por la Ley y apropiar estos recursos en los rubros presupuestales necesarios para realizar las contrataciones respectivas, conforme a lo establecido en el decreto 461 del 22 de marzo por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales en el marco de la emergencia económica social y ecológica declarada mediante el decreto 417 de 2020.

PARÁGRAFO TERCERO: Una vez expedidos los Certificados de disponibilidad Presupuestal, se requiere a los funcionarios involucrados en el proceso contractual a fin de proceder de inmediato a realizar los trámites conforme a los artículos 24, 41 a 43 de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 artículo 20 numeral 40. Literal a) en concordancia con el artículo 2.2, 1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, con la estricta observancia de los principios de transparencia y economía que permitan la ejecución de obras, prestación de servicios o suministros necesarios para prevenir, controlar, y conjurar las situaciones de emergencia presentada.

*PARÁGRAFO CUARTO: Los funcionarios involucrados en el proceso contractual deberán atender lo dispuesto en la Circular No. 06 de 2020 expedida por la Contraloría General de la República, y remitir toda la información pertinente de manera inmediata al correo electrónico: * seguimientocoronavirusacontraloria.gov.co.*

ARTÍCULO TERCERO: Conformar un Grupo Técnico para el Seguimiento, Valoración y Control de la situación de emergencia decretada mediante el presente acto administrativo, el cual estará integrado, de conformidad con el comité creado por el Decreto 025 de 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE CREA COMITÉ DE APOYO PARA LA EMERGENCIA SANITARIA Y/O CALAMIDAD PÚBLICA.

ARTÍCULO CUARTO: Sobre las medidas adoptadas para atender la situación declarada en el presente Decreto, se informará al Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres, solicitando además su acompañamiento en el marco de sus facultades.

*ARTÍCULO QUINTO: Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará a la Contraloría Departamental del Cauca, para el control fiscal correspondiente, dentro de la oportunidad establecida en el artículo 43 de la ley 80 de 1993, esto es, inmediato.
(...)”*

Debe tenerse en cuenta en este aspecto, que en los motivos del Decreto anterior se expuso, que el alcalde del municipio de Toribío, Cauca, acogió las

disposiciones contenidas en los Decretos Legislativos 440 del 21 y 461 del 22 de marzo de 2020.

Al respecto, la Sala considera, que si un municipio adopta los decretos nacionales que declararon la emergencia, no se precisaba acudir al concepto favorable del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, ni declarar la calamidad pública al tenor de lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, sino proceder directamente a decretar las medidas o mecanismos o acciones pertinentes para conjurar el riesgo o mitigar las consecuencias de la emergencia, por cuanto los mandatarios locales y departamentales ya tenían el respaldo normativo decretado a nivel nacional.

Situación contraria sería, si por ejemplo el Gobierno Nacional no hubiera declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, en ese evento, sí sería del caso que los alcaldes y gobernadores acudieran conforme las facultades de la Ley que permite declarar la calamidad pública, en cada territorio.

Lo anterior se puede verificar a partir del siguiente cuadro comparativo de las figuras jurídicas de Calamidad Pública, del Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social, y la urgencia manifiesta.

DIFERENCIAS

CALAMIDAD PÚBLICA	ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, ECOLÓGICA Y SOCIAL.
Ley 1523 de 2012 ⁹	Artículo 215 Constitución Política ¹⁰
La atribución está designada a los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Es decir, que para su entrada en vigor no se requiere que previamente se haya declarado un Estado de excepción.	La autoridad competente para declarar y expedir los Decretos de desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, es el presidente de la República, con la firma de todos los ministros.
Una vez declarada la calamidad pública de orden municipal o departamental, las gobernaciones, y alcaldías elaborarán planes de acción, que serán coordinados y elaborados en su ejecución por el Consejo departamental o municipal, respectivamente.	Una vez declarado el estado de emergencia, el presidente, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.
La declaratoria de una situación de desastre podrá producirse hasta dos (2) meses después de haber ocurrido los	La declaratoria de emergencia debe limitarse a periodos hasta de treinta días

⁹ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

¹⁰ Artículo 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 periodos 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 (...)

<p>hechos que la justifican, el término para la declaratoria de retorno a la normalidad no podrá exceder 6 meses para la declaratoria de calamidad pública y de 12 meses para la declaratoria de situación de desastre.</p>	<p>y un acumulado de hasta noventa en el año calendario</p>
<p>Una vez declarada la urgencia manifiesta a través del acto administrativo y celebrado el contrato correspondiente se debe cumplir con la exigencia contenida en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.</p> <p>La finalidad de este procedimiento es que la autoridad que ejerce el control fiscal en la respectiva entidad –la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, según el caso– revise si son ciertas las razones aducidas por el representante legal de la entidad o su delegatario para declarar la urgencia manifiesta, si tales motivos en efecto son constitutivos de urgencia y si la gestión presupuestal adoptada fue la indicada. El control jurisdiccional del acto administrativo que declara la calamidad pública lo hace la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del Derecho según el caso; ahora si el acto se profiere como desarrollo de decretos legislativos de estados de excepción es procedente el control inmediato de legalidad.</p>	<p>La Corte Constitucional efectúa un control formal y material, de los Decretos que declaran los estados de excepción.¹¹</p> <p>Por otro lado, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos durante los Estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.¹²</p>
<p>Los criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública, son los siguientes¹³</p> <p>1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.</p> <p>2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.</p> <p>Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la</p>	<p>El decreto que declara el estado de emergencia debe satisfacer las siguientes exigencias:</p> <p>Se debe tratar de hechos son sobrevinientes, que aparecieron de manera súbita o inopinada,</p> <p>Se debe demostrar que los hechos invocados son de tal gravedad e inminencia, que justifican declarar el estado de excepción, pues no cualquier calamidad pública o perturbación del orden económico, social o ecológico da lugar a la emergencia, sino sólo aquella situación que por su intensidad e importancia logre trastornar ese orden y no pueda atenderse por vías previamente estatuidas; y el juicio de suficiencia, que tiene asidero en los</p>

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C 216 de 2011. 29 de marzo de 2011 MP. JUAN CARLOS HENAO PEREZ

¹² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. 31 de mayo de 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). MP GERARDO ARENAS MONSALVE

¹³ Artículo 59 de la Ley 1523 2012. *Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.*

<p>vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.</p> <p>3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.</p> <p>4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.</p> <p>5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.</p> <p>6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.</p> <p>7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.</p>	<p>principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en la Ley Estatutaria de los Estados de excepción, y parte de la regla según la cual sólo se puede acudir al estado de emergencia cuando las herramientas jurídicas a disposición de las autoridades, no permiten conjurar la grave calamidad pública o la grave perturbación del orden económico, social y ecológico.¹⁴</p>
<p>RÉGIMEN NORMATIVO.</p> <p>Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta Ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad.¹⁵</p> <p>MEDIDAS ESPECIALES DE CONTRATACIÓN.</p>	<p>DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007></p> <p>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.</p> <p>PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> 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.¹⁷</p>

¹⁴ Corte Constitucional. **Sentencia C-254/09. 2 de abril de 2009. MP. NILSON PINILLA PINILLA**

¹⁵ Artículo 65 de la Ley 1523 2012. *Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.*

¹⁷ Artículo 42 de la Ley 80 de 1992 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"

<p>Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la Ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo <u>13</u> de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos <u>14</u> a <u>18</u> de la Ley 80 de 1993.¹⁶</p> <p>PARÁGRAFO. Los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos <u>42</u> y <u>43</u> de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.</p>	
<p>SEMEJANZAS</p> <p>Los Decretos proferidos durante los estados de excepción y los actos administrativos expedidos durante la calamidad pública, deberán referirse a materias únicamente que tengan relación directa y específica, tendientes a conjurar la situación de anormalidad.</p>	
<p>En materia de contratación, al tratarse de una circunstancia imprevista y apremiante, no es necesario que el representante legal de la entidad realice estudios previos, dado que el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación.</p> <p>Puede haber casos en que la situación extraordinaria no de tiempo de acordar con todo el rigor el alcance de la obligación principal del contrato y el precio que se pagará al contratista, por lo que el mismo se puede perfeccionar consensualmente y el pacto del precio se puede efectuar en una etapa posterior. ¹⁸</p>	
<p>Tanto en los Decretos dictados durante los estados de excepción, como en los actos administrativos proferidos durante la calamidad pública pueden contener ciertas restricciones de las libertades y derechos fundamentales lo cual tiene como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera</p>	

¹⁶ Artículo 66 de la Ley 1523 2012. "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones".

¹⁸ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. CONTRATACIÓN DE URGENCIA MANIFIESTA Y CON ORGANISMOS DE COOPERACIÓN, ASISTENCIA O AYUDAS INTERNACIONALES POR CAUSA DEL COVID-19 <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/covid-19>

pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al Derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad.

Por lo cual, las libertades públicas y los derechos fundamentales pueden restringirse únicamente, en beneficio de esos mismos bienes.¹⁹

En el caso en concreto se declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Toribío, Cauca, con el decreto bajo estudio. Esta medida está contemplada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, y se establece como un mecanismo excepcional de contratación pública en el que se permite la contratación directa cuando en virtud de situaciones de crisis o calamidad se hace imposible o se dificulta adelantar un procedimiento ordinario de selección de contratistas y celebrar contratos con normalidad.

En punto al contenido del Decreto 031 del 02 de abril de los corrientes, se tiene que, en su artículo primero y segundo, declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Toribío – Cauca, para atender y conjurar la emergencia sanitaria y social presentada en la circunscripción territorial del ente, y se otorgó la posibilidad de celebrar contratos para atender y conjurar la emergencia sanitaria, sin la necesidad de acudir a los procesos contractuales de licitación o concursos públicos.

Es pertinente destacar que el presidente de la República, a través del Decreto Legislativo No. 440 del 21 de marzo de 2020, adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, contentivo de, entre otras, la siguiente disposición referente a la 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.”

Es evidente, entonces, que la declaración de urgencia manifiesta al interior del municipio de Toribío y la facultad de celebrar los contratos para atender la emergencia sin necesidad de acudir a los procesos contractuales correspondientes, decretado en la circunscripción territorial, no fue caprichoso o arbitrario, en el entendido que, para el efecto, se tuvo en cuenta que, para conjurar la crisis y hacer frente a los efectos de la Pandemia, es necesario adoptar medidas prontas y eficaces en materia de contratación estatal.

En ese orden de ideas, es posible concluir que la mencionada declaración de urgencia manifiesta, de la mano con la posibilidad de contratar en los términos ahí expuestos, obedecen a los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional, por lo que, para esta Sala, las medidas establecidas en los artículos 1º y 2º del Decreto No. 031 del 02 de abril de 2020, se encuentran ajustadas a Derecho.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. 13 de abril de 1994. MP. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00210 00
Entidad: TORIBÍO - CAUCA
Acto: DECRETO No. 031 del 02 de abril de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

Por su parte, el párrafo segundo del artículo segundo, además, expresa que el alcalde cuenta con la facultad de llevar a cabo los traslados presupuestales y apropiar estos recursos en los rubros necesarios para realizar las contrataciones respectivas, de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020.

En el artículo primero del mencionado Decreto Legislativo 461 de 2020, se dispuso:

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

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

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

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

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

Así, se tiene que, al igual que la anterior, la disposición contenida en el párrafo 2 del artículo 2 del Decreto 031 del 02 de abril de 2020, se atempera a los lineamientos trazados por el Gobierno Nacional, para procurar la contratación a través de la reorientación de recursos, en el marco de la emergencia sanitaria.

En lo que respecta a los demás artículos del Decreto objeto de control, se tiene que, del tercero al séptimo, contienen aspectos formales para su vigencia y publicidad, por lo que no se efectuará ninguna salvedad al respecto.

Corolario de lo anterior, es que las disposiciones cuya legalidad se revisó, tienen relación directa con el Estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional y los decretos legislativos expedidos con ocasión de la emergencia, pues son contentivos de medidas que, conforme con el ordenamiento vigente normas, permite flexibilización de los procedimientos contractuales para atender la urgencia y para efectuar la reorientación de recursos, en este caso por la propagación del Covid-19. Por consiguiente, se considera que hay conexidad con la norma que declaró el estado de excepción.

3.8.2.2. La proporcionalidad

En lo que tiene que ver con el cumplimiento del requisito de la proporcionalidad, la Sala evidencia que mediante el Decreto No. 031 del 02 de abril de 2020, el alcalde municipal de Toribío acogió e instrumentalizó las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para la atención de la emergencia sanitaria

causada por la presencia del virus COVID-19, en el ámbito contractual y presupuestal.

En efecto, como ya se indicó, la medida de urgencia manifiesta se decretó mientras subsistieran los motivos que se tuvo en cuenta para decretarla, lo cual se ajusta a los postulados normativos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que dispone que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, pues son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista, por ende, la temporalidad establecida se ajusta a las emergencia sanitaria y el estado de excepción derivados de la pandemia.

Además, dichas medidas excepcionales son más eficaces, esto, debido a que llevar a cabo un proceso de contratación pública a través de licitación, impediría que la administración municipal de Toribío pudiera actuar de manera rápida y certera para la atención de la emergencia causada por la pandemia, más aún cuando por parte de la OMS y del Ministerio de Salud no se han encontrado otras alternativas para minimizar el impacto del COVID-19 en la vida de las personas, y por ello, resultan imprescindibles e insustituibles dichas medidas para dinamizar el proceso de contratación y la destinación de los recursos de las entidades estatales, para que estas a su vez, puedan cumplir con las finalidades del Estado.

Bajo estas apreciaciones considera el Tribunal, que la medida establecida en el Decreto No. 031 del 02 de abril de 2020, se ajusta a Derecho al tener conexidad con los decretos del orden nacional dictados con motivo del estado de emergencia, a través de los Decretos Legislativos No. 440 de 20 y 461 del 22 de marzo de 2020; en tanto la declaratoria de la urgencia manifiesta en el municipio de Toribío, tiene la finalidad de optimizar los recursos del municipio, lo cual se requiere en atención a la facilidad de propagación de la enfermedad.

En conclusión, Decreto 031 del 02 de abril de 2020, resulta idóneo, necesario y proporcional con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Esta Corporación aclara, como lo ha reiterado el Alto Tribunal Contencioso²⁰, que, *“si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico”*, por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

²⁰ Ver sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549- 00(CA); Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 1 1001-03-15-000-2010-00196-00(CA); sentencia de 18 de enero de 2011. exp. 1 1001-03-15-000-2010-00165-00(CA); sentencia de 12 de abril de 2011, exp. 1100103-15-000-2010-00170-00(CA)

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00210 00
Entidad: TORIBÍO - CAUCA
Acto: DECRETO No. 031 del 02 de abril de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

PRIMERO.- Declárase ajustado a Derecho el Decreto No. 031 del 02 de abril de 2020, "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Toribío - Cauca", expedido por el alcalde de Toribío- Cauca.

SEGUNDO.- Notifíquese a través de la Secretaría de esta Corporación, al alcalde municipal de Toribío (Cauca), y a la señora Procuradora 39 Judicial II en Asuntos Administrativos adscrita al Despacho, de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

TERCERO.- Publíquese esta decisión por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Rama Judicial o en el sitio web que disponga el Consejo Superior de la Judicatura y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

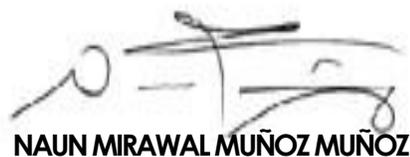
Se hace constar que el proyecto de la presente providencia fue considerado y aprobado por la Sala en sesión de la fecha conforme consta en el acta.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES