



Libertad y Orden

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

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

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS H. JARAMILLO DELGADO**

**Expediente** 2020 00158 00  
**Municipio** Timbío - Cauca  
**Actos** Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020  
**Medio de control** Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en el futuro LEEE), y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala hace el control de legalidad del **Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020** "por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Timbío – Cauca".

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. La norma objeto de control inmediato de legalidad**

El tenor del **Decreto 116 del 20 de marzo de 2020** es el siguiente:

*DECRETO NO. 116  
(20 DE MARZO DE 2020)*

*DECRETO No 116 de 2020 (20 de marzo de 2020) "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE TIMBÍO – CAUCA".*

*La Alcaldesa Municipal en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las contenidas en la ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, ley 715 de 2001, el artículo 209 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015 y,*

*CONSIDERANDO.*

*Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.*

*Que el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".*

*Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que " la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones".*

*Que el Estatuto General de la Contratación Pública se encuentra compuesto por reglas cuyo objetivo principal son el alcalde(sic.) 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 los parámetros que permiten adelantar una selección enmarcada en los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como el deber de selección objetiva.*

*Que aún en observancia de tales principios y deberes, la normatividad contiene instrumentos de respuesta rápida ante la ocurrencia de eventos que no pueden dar espera, respecto de la necesidad de emprender acciones inmediatas tendientes a conjurar graves afectaciones que puedan generarse con la situación actual afrontada por el Municipio de Timbío, con ocasión de la emergencia sanitaria provocada por el CORONAVIRUS COVID \_ i), por razones puramente formales en circunstancias como la actual, verbo y gracia el agotamiento de las etapas precontractual y contractual hasta la extensión previa del documento o texto, para la ejecución de actividades que han de hacerse de manera urgente e inmediata.*

*Que el Gobierno Nacional Colombiano mediante Resolución No 385 del 12 de marzo de los corrientes, declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus Coronavirus COVID-19, con el fin que los entes territoriales puedan tomar las medidas extraordinarias que sean necesarias, con el fin de proteger a las comunidades de sus regiones frente a la pandemia.*

*Que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Ministerio de Educación, el 16 de marzo de 2020, estableció acciones tendientes a prevenir la propagación del Coronavirus COVID-19.*

*Que el Municipio de Timbío expidió el Decreto No 105 del 17 de marzo de 2020, por el cual se establecieron protocolos y acciones preventivas en todo el territorio de su jurisdicción, a causa de la emergencia sanitaria decretada por la Presidencia de la Republica a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus Coronavirus COVID-19.*

*Que, en reunión de Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, de día 18 de marzo de 2020, se emitió concepto favorable para la declaratoria de calamidad pública en el Municipio de Timbío, con ocasión de COVID-19, acorde a lo establecido en el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012.*

*Que, con ocasión a lo anterior, el Municipio de Timbío mediante Decreto 111 del 19 de marzo de 2020, declaró la situación de calamidad pública y se realizará el respectivo Plan de Acción reglamentado en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 en el que se plantearán e implementarán estrategias de respuesta tendientes a conjurar la situación de riesgo existente, el cual se realizará a través de Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres.*

*Que, entre las modalidades de selección objetiva de contratistas, el numeral 1, literal f) de artículo 24 de la ley 80 de 1993, señala los casos en que se puede acudir a la contratación directa como excepción a la licitación pública, uno de los cuales esa urgencia manifiesta, concebida precisamente para aquellos casos que exigen una respuesta inmediata de la administración.*

*Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, dispone: "Artículo 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o públicos".*

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

*Que tales restricciones se deben precisamente a que frente a esta declaratoria la entidad podría celebrar el contrato de manera inmediata e inclusive hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.*

*Que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C, Consejero Ponente Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad. 34425 de 2011, determina que "la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puedesuscitarse 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 da 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 éstas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido y agravado el daño”.*

*Que la referida providencia señaló los requisitos formales que debe contener el acto que declara la urgencia manifiesta, los cuales se desarrollarán en el cuerpo del presente acto administrativo, en los precisos términos en que deba surtirse.*

*Que el Gobierno Nacional, el 20 de marzo de 2020 mediante Decreto 440 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.*

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

*Que la declaratoria de urgencia manifiesta en todo caso debe realizarse mediante acto administrativo debidamente motivado, contentivo de los argumentos técnicos que la justifiquen, el cual también hará las veces del acto administrativo de justificación de la contratación misma que de éste se derive. Que, en mérito de lo expuesto,*

## **DECRETA**

**"ARTÍCULO PRIMERO. – DECLARAR** la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Timbío – Cauca, para atender la situación de calamidad pública declarada en municipio de Timbío, a causa de la emergencia del Coronavirus COVID – 19 en todo el territorio nacional, con el fin de realizar acciones administrativas y contractuales para que las dependencias de la Administración Municipal puedan tomar las medidas y acciones que consideren necesarias para atender el control, contención del contagio y manejo del virus COVID – 19 dentro de ésta jurisdicción.

**ARTÍCULO SEGUNDO:AUTORIZAR** la celebración de los contratos que de forma directa tengan la vocación de conjurar, adquirir, reparar, atender, la afectación de salud antes mencionada.

**ARTÍCULO TERCERO:** Conforme al párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se podrán hacer los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto, para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de las obras necesarias para superar la emergencia que se presenta.

**ARTÍCULO CUARTO:** Inmediatamente se celebren los contratos o convenios originados en la urgencia manifiesta, junto al presente acto administrativo, el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos se remitirán a la Contraloría Departamental del Cauca, para que ejerza el control fiscal de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

**ARTÍCULO QUINTO:** El presente Decreto rige a partir de su publicación.”

## **1.2. El trámite impartido**

<b>Expediente</b>	<b>2020 00158 00</b>
<b>Municipio</b>	<b>Timbío - Cauca</b>
<b>Actos</b>	<b>Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)</b>

El magistrado sustanciador, mediante Auto del 03 de abril de 2020, avocó el conocimiento conforme a los artículos 20 de LEEE, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; ordenó la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del **Decreto 116 del 20 de marzo de 2020** (para el efecto se 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); se corrió traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto; y ordenó pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión, empero no se allegaron.

### 1.3. Intervenciones

El municipio que expidió el decreto no se manifestó frente a la legalidad de su acto, así como tampoco hubo pronunciamiento de la ciudadanía.

### 1.4. Concepto del Ministerio Público

La Procuradora Judicial 39 delegada ante el Tribunal Administrativo del Cauca, luego de efectuar un detallado recuento sobre los fundamentos fácticos y jurídicos para efectuar el control inmediato de legalidad, respecto al caso concreto, señaló que se cumplen los requisitos de procedencia, por cuanto el decreto objeto de control es un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de función administrativa, y desarrolla los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020. De otra parte, en cuanto a la declaración de la urgencia manifiesta, concluyó que 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, a diferencia, lo que se promueve es 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.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

El Tribunal debe asumir en única instancia el conocimiento del **Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020** *"por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Timbío – Cauca"*, conforme a los artículos 20 de la LEEE, 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### 2.2. Alcance del control inmediato de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

Sobre el particular, el Consejo de Estado, en Auto del 23 de abril de 2020<sup>1</sup>, realizó las siguientes consideraciones:

La Corte Constitucional, en sentencia C-179 de 1994<sup>2</sup> declaró exequibles los incisos primero y segundo del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el presidente de la República durante los estados de excepción<sup>3</sup> y la asignación de la competencia al Consejo de Estado.

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN, consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)A, Actor: MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, Demandado: CIRCULAR 15 DEL 18 DE MARZO DE 2020, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, M.P. Carlos Gaviria Díaz

<sup>3</sup> "Los Estados de excepción o de turbación del orden exigen, (...) normas que se adecuen a la nueva situación. Se trata, de normas generalmente más drásticas, vale decir, de un poder disuasivo mayor y más restrictivas de la libertad jurídica.

Lo anterior, por considerar que *“Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.”*

Precisó que este control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, *“y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”*.

Por su parte, el Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 16 de junio de 2009<sup>4</sup>, señaló las principales características de este medio de control, a la luz de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, aplicable igualmente a la reglamentación de este, contenida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 que reprodujo el mismo contenido normativo.

Al respecto, consideró que: *i)* se trata de un proceso judicial; *ii)* es un control automático e inmediato, porque debe remitirlo la autoridad que expidió el decreto reglamentario o acto administrativo general a la Corporación dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para que se ejerza el examen de legalidad correspondiente; *iii)* el control no impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos; *iv)* no es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad; *v)* se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto; *vi)* el control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, toda vez que, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

También reviste carácter esencial la autonomía de este medio frente a otras acciones, lo cual significa su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos<sup>5</sup>.

Lo anterior quiere decir que **el control inmediato de legalidad está instituido para garantizar el orden legal y constitucional del Estado de derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional**, porque los poderes del ejecutivo se maximizan legítimamente y las autoridades, en ejercicio de la función administrativa, se ven avocadas para concretar en la realidad aquellos enunciados abstractos que materializan la legislación en el estado de excepción.

Como ello ocurre a través de la expedición de los decretos reglamentarios de los decretos de declaratoria de los estados de excepción y los actos administrativos de carácter general, se torna necesario que la jurisdicción de lo contencioso administrativo los contraste con la Carta fundamental y con los decretos legislativos que se dictan bajo los estados de excepción, para determinar su efectiva adecuación a los primeros.(Subraya y negrita fuera del texto).

---

No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera 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. Es lo que pudiéramos llamar **la paradoja de los estados de excepción**: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales...”Corte Constitucional. Sentencia C.179 del 13 de abril de 1994. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA) M.P. Enrique Gil Botero, reiterada en sentencia del 1º de julio de 2010, M.P. María Claudia Rojas Lasso

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, Sentencia del 31.05.2011, Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA)

<b>Expediente</b>	<b>2020 00158 00</b>
<b>Municipio</b>	<b>Timbío - Cauca</b>
<b>Actos</b>	<b>Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)</b>

Este control, tiene fundamento legal en diversos artículos, a saber: artículo 111 numeral 8, 151 numeral 14 y 136 del CPACA en donde específicamente se encuentra consagrado como un medio de control; este último artículo tiene una redacción casi idéntica a la del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (LEEE) y que se transcribe a continuación por la importancia que reviste para el tema:

**ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, 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 (...). (Subraya y negrita fuera del texto).

Del artículo se puede concluir que *"la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo"*<sup>6</sup>, es decir, el control de legalidad de los actos proferidos por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción, de conformidad también con el numeral 8 del artículo 111 del CPACA, es una de las funciones del Consejo de Estado, específicamente de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; y de otro lado, cuando se trate del control de actos, que cumplan con los presupuestos mencionados pero que hayan sido dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, la competencia es del Tribunal Administrativo correspondiente al lugar donde se expidan.

Recientemente, el Consejo de Estado<sup>7</sup> precisó, que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA hacen alusión al control judicial de las *"medidas de carácter general"*, no se están refiriendo a todas las manifestaciones formales e informales de la actividad administrativa que se profieren en tiempos de normalidad, sino que el control inmediato de legalidad previsto en esas disposiciones y ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae en disposiciones que, en tiempos de excepción, reúnen dos presupuestos:

- i) *subjetivo* (autoridad que lo expide), que el acto formal o informal sea expedido por una autoridad del nivel nacional o territorial; y
- ii) *objetivo* (situación fáctica en la que se establezca objeto, causa, motivo y finalidad), que el acto sea general, se expida en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción.

Adicionalmente, la Sala destaca que al tratarse de un mecanismo cuyo propósito es verificar que las decisiones adoptadas se encuentren dentro de la legalidad, el control debe ser integral y tal como señala el Consejo de Estado se debe *"analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta"*<sup>8</sup>, es decir que, el control supone un examen relativo a la *"competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción"*<sup>9</sup> y en ese sentido en el *sub examine* se deberán analizar aspectos formales y de fondo, en donde se verifique que las medidas adoptadas en los actos

<sup>6</sup>Consejo de Estado. Sentencia de la Sección Primera del 26 de septiembre de 2019. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Radicado No. 11001-03-24-000-2010-00279-00.

<sup>7</sup>Consejo de Estado. Sentencia de la Sección Primera del 26 de septiembre de 2019. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Radicado No. 11001-03-24-000-2010-00279-00.

<sup>8</sup>Consejo de Estado. Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 15 de octubre de 2013. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA)

<sup>9</sup>Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

<b>Expediente</b>	<b>2020 00158 00</b>
<b>Municipio</b>	<b>Timbío - Cauca</b>
<b>Actos</b>	<b>Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)</b>

objeto de control se encuentren acordes con el ordenamiento jurídico colombiano de conformidad con lo expuesto anteriormente.

### 2.3. Caso concreto

A continuación, la Sala procede a examinar los supuestos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que devienen de lo prescrito en el artículo 136 del CPACA<sup>10</sup>, a fin de establecer la procedencia del control inmediato de legalidad sobre el **Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020** "por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Timbío – Cauca", a saber:

**(i) Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa.** Sobre este supuesto, el Consejo de Estado<sup>11</sup> estimó que: *"En relación con el primero, es preciso señalar que la naturaleza de las funciones estatales, no obedece a un criterio meramente orgánico, sino también, a uno sustantivo o material, según el cual, no es el órgano que produce la manifestación de voluntad o la actividad estatal, el que define la naturaleza del acto, sino también la materia o sustancia de que esta provista la misma.<sup>12</sup> En consecuencia, de la amplia gama de actividad que se manifiesta en la administración pública, podemos identificar la que corresponde a la actividad administrativa, que por su complejidad la componen una diversidad de contenidos: la prestación de servicios públicos, las actividades de fomento, las funciones de policía, las labores de inspección, control y vigilancia, la ejecución de las obras públicas, que en últimas corresponde a los cometidos estatales.*

*No obstante, con carácter excepcional la administración pública puede desarrollar otro tipo de funciones ajenas a la actividad administrativa, como la actividad jurisdiccional o legislativa, la cual está prevista en nuestro Estado constitucional (Art. 116, 212, 213, 214 y 215 CP). En este orden, tenemos que el control inmediato de legalidad recae sobre la función administrativa del Estado, razón por la cual, no puede extenderse a otros ámbitos de acción estatal."*

En el presente caso, el **Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020** cumple con este requisito, tal como lo estimó la representante del Ministerio Público, pues la Alcaldesa del municipio de Timbío ejerce una función administrativa propia de su cargo como representante legal de la entidad territorial en mención, e invoca la urgencia manifiesta a fin de lograr el cometido estatal de protección de los derechos de las personas (artículo 2 C.P.); además, se fundamenta en la normatividad expedida por el Gobierno Nacional durante la actual emergencia sanitaria por cuenta del COVID-19, cumpliendo así lo preceptuado en el artículo 315 numeral 1 de la C.P.<sup>13</sup>

**(ii) Que su contenido sea de carácter general.** Sobre este supuesto, el Consejo de Estado<sup>14</sup> consideró que: *"En cuanto a segundo de los requisitos, conviene recordar que, desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta corporación de tiempo atrás, al explicar que:*

<sup>10</sup> **ART. 136.- Control inmediato de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la 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. (Subrayado fuera del original).

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN, consejero ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA, veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01274-00(CA), Actor: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, Demandado: CIRCULAR DRN 032 DEL 21 DE MARZO DE 2020, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

<sup>12</sup> Véase a Arboleda Perdomo, Enrique José. *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Editorial Legis. Segunda Edición, 2012, Pag 4 y Benavides José Luis. Editor. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Pag 52

<sup>13</sup> Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: 1. **Cumplir y hacer cumplir** la Constitución, la ley, **los decretos del gobierno**, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN, consejero ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA, veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01274-00(CA), Actor: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, Demandado: CIRCULAR DRN 032 DEL 21 DE MARZO DE 2020, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

*"La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: "Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman"<sup>15</sup>. (Subrayado fuera del original)*

En este caso, la Sala observa, según el tenor literal del decreto, que estamos en presencia de un acto de carácter general, abstracto e impersonal, por cuanto sus efectos jurídicos afectan a todos los habitantes del municipio de Timbío.

**(iii) Que el mismo provenga de una autoridad territorial (aspecto subjetivo);** Respecto del tercero de los requisitos, se advierte que el decreto proviene de una autoridad territorial, la alcaldesa del municipio de Timbío – Cauca. Por consiguiente, el acto objeto de estudio, al ser emitido por esta autoridad, tiene también el carácter de territorial, encontrándose cumplida esta tercera exigencia.

**(iv) Que sea proferido en desarrollo de un decreto legislativo, durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción de que trata el Capítulo VI del Título VII de la Constitución Política.**

El **Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020**, expedido por la alcaldesa del municipio de Timbío, tiene como fundamento las siguientes disposiciones normativas:

- *Artículos 2, 49 y 209 de la Constitución Política.*
- *Resolución 385 del 12 de marzo de 2020.*
- *Decreto municipal 105 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se estableció un protocolo y acciones preventivas en el municipio de Timbío.*
- *Decreto 111 del 19 de marzo de 2020, que declaró la calamidad pública en el municipio de Timbío.*
- *Artículo 42 de la Ley 80 de 1993.*
- *Ley 1150 de 2007.*
- *Decreto 1082 de 2015.*
- *Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020.*

La Sala observa que el **Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020**, expedido por la alcaldesa de Timbío, desarrolla el Decreto Legislativo 440 de 2020, y materialmente el 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia, razón por la cual se cumple el tercer requisito y resulta procedente realizar el control inmediato de legalidad.

#### **2.4. Control Inmediato de legalidad del Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020.**

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN "A". Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. Alfonso Vargas Rincón.



Expediente	2020 00158 00
Municipio	Timbío - Cauca
Actos	Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020
Medio de control	Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)

Encontrada la procedencia del estudio inmediato de legalidad del acto administrativo en cuestión, deben verificarse dos aspectos en el mismo, para considerar si se ajusta a Derecho<sup>16</sup>, cuales son:

- **Aspecto formal:** Que tiene que ver con la competencia y requisitos de forma.
- **Aspecto material:** Que tiene que ver con la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, para superar el Estado de Excepción.

## 2.4.1. Control de los aspectos formales

### 2.4.1.1. La competencia

El **Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020**, fue suscrito por la señora Maribel Perafán Gallardo, en su calidad de alcaldesa del municipio de Timbío, Cauca.

Tal como se advierte del texto del decreto objeto de control, aparece debidamente motivado, según la transcripción que se hizo en la parte motiva; fue expedido en desarrollo material de los decretos legislativos 417 y 440 de 2020, respectivo a la declaratoria de la emergencia, y determinó el ámbito territorial para su aplicación.

### 2.4.1.2. Requisitos de forma

Desde el punto de vista de la forma, el **Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020** cumple con los requisitos para su configuración, tanto en lo que corresponde al objeto, la causa y finalidad, desarrollados en la voluntad unilateral de la administración. Adicionalmente, la Sala encuentra que el citado decreto cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo.<sup>17</sup>

## 2.4.2. Aspecto material

### 2.4.2.1. Conexidad

Al abordar este tópico, el Consejo de Estado explicó que *“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.”*<sup>18</sup>

El **Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020** de Timbío - Cauca, en su *artículo primero*, dispuso declarar la **urgencia manifiesta**<sup>19</sup> en el municipio de Timbío – Cauca, para atender la

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión número 10. Expediente 110011-03-15-000-2020-00944-00, sentencia del 11 de mayo de 2020. CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001 03 15 000 2010 00390-00, sentencia de 15 de octubre de 2013, C.P. Marco Antonio Velilla.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001 03 15 0002015 02578-00, sentencia de mayo 24 de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

<sup>19</sup> 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.

**ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> 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.**

Expediente	2020 00158 00
Municipio	Timbío - Cauca
Actos	Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020
Medio de control	Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)

situación de calamidad pública declarada en municipio, a causa de la emergencia del Coronavirus COVID – 19 en todo el territorio nacional, con el fin de realizar acciones administrativas y contractuales para que las dependencias de la Administración Municipal puedan tomar las medidas y acciones que consideren necesarias para atender el control, contención del contagio y manejo del virus COVID – 19 dentro de esta jurisdicción. De otra parte, en su *artículo segundo* **autorizó la celebración de los contratos que de forma directa** tengan la vocación de conjurar, adquirir, reparar, atender, la afectación de salud antes mencionada.

Respecto del contenido de estos artículos, y teniendo en cuenta los considerandos del decreto, inicialmente transcritos, se evidencia que su **finalidad** es atender el control, contención del contagio y manejo del virus COVID – 19 dentro de la jurisdicción del municipio de Timbío, autorizandola celebración de los contratos de forma directa "que tengan la vocación de conjurar, adquirir, reparar, atender, la afectación de salud".

Sobre estas disposiciones, la Sala estima que **son conexas** con la declaratoria de emergencia a la luz de las consideraciones del Decreto Legislativo 417, obsérvese:

*"Que con el propósito de **generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población**, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de **contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad**, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y **todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19**". (Negritas fuera de texto original)*

Igualmente, tiene correlación directa con el Decreto Legislativo 440 de 2020, que en su artículo 7º estableció:

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

Ahora bien, una particularidad del presente caso es que el municipio de Timbío ya había declarado la calamidad pública mediante el Decreto 111 del 19 de marzo de 2020, por lo que no era necesario que la urgencia implícita fuera declarada una vez más, pues la declaratoria de calamidad pública lleva consigo similares propósitos a los de la urgencia manifiesta, es decir, la ejecución de acciones de respuesta frente a la situación de urgencia.<sup>20</sup>

---

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. (Subraya y negrita fuera del texto).

<sup>20</sup>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA, sentencia del diecinueve (19) de mayo dos mil veinte (2020), Magistrado Ponente: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ, Expediente:19001-23-33-002-2020-00128-00, Remitente: MUNICIPIO DE LA VEGA, CAUCA. Decreto: N° 020 DEL 28 DE MARZO DE 2020.Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

<b>Expediente</b>	<b>2020 00158 00</b>
<b>Municipio</b>	<b>Timbío - Cauca</b>
<b>Actos</b>	<b>Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)</b>

Inclusive, la Sala considera, que si un municipio adopta los decretos nacionales que declararon la emergencia, no se precisadeclarar 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 normativodecretado a nivel nacional.<sup>21</sup>

En cuanto al *artículo tercero* del decreto, este señaló que, conforme al párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se podrán hacer los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto, para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de las obras necesarias para superar la emergencia que se presenta.

Sobre el particular, la Sala considera que la disposición está acorde con el ordenamiento jurídico, en la medida que solo manifiesta la posibilidad con que cuenta ahora la autoridad administrativa, para efectuar las modificaciones presupuestales necesarias y realizar la contratación que requiere esta situación de emergencia sanitaria por cuenta del COVID-19.

El *artículo cuarto*, precisó que, inmediatamente se celebren los contratos o convenios originados en la urgencia manifiesta, junto al presente acto administrativo, el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos se remitirán a la Contraloría Departamental del Cauca, para que ejerza el control fiscal de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Lo anterior responde al principio de legalidad y transparencia, y es conexo con el estado de emergencia, a fin de que se supervise que, dentro del estado de excepción decretado, que el dinero público sea utilizado simplemente para contratar lo necesario para mitigar y superar el estado de emergencia evitando toda clase de excesos, arbitrariedades y abusos por parte de los representantes de las entidades estatales.

Finalmente, el *artículo quinto* del **Decreto No 116 del 20 de marzo de 2020** simplemente establece la vigencia del acto administrativo a partir de la fecha de su publicación, por lo cual se considera que su contenido no es contrario a Derecho.

#### **2.4.2.2. Proporcionalidad**

Se puede colegir que la determinación contenida en el **Decreto No 116 del 20 de marzo de 2020, es proporcional y necesaria**<sup>22</sup> para prevenir, contener y mitigar el contagio de la enfermedad infecciosa coronavirus COVID 19; pues para enfrentar la pandemia del coronavirus COVID 19, que ha generado una emergencia sanitaria a nivel mundial, es menester tener mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVID-19 (obviamente siguiendo los principios de transparencia y legalidad), de tal forma que aquellos sectores que requieran prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup>“El Decreto Legislativo al desarrollar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, tomó medidas relacionadas con el suelo urbanizable para proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos afectados por la ola invernal que guardan relación de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad con el Estado de Excepción. La Corte Constitucional, sobre el particular expresó:“(…) Mediante el análisis de **conexidad** se determina la relación que debe existir ente los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia y las medidas que en su desarrollo se adoptan por el Gobierno; por el de **finalidad** que las medidas legislativas estén directa y específicamente orientadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; por el de **necesidad** la relación entre el fin buscado y el medio empleado; y por el de **proporcionalidad** que las medidas guarden proporción con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.” CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, consejera ponente: BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ, cinco (5) de febrero de dos mil trece (2013), Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00629-00(CA), Actor: NACIÓN – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, Demandado: DECRETO 1490 DEL 9 DE MAYO DE 2011, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Y ese fue precisamente el fin perseguido por la administración municipal de Timbío a través de la declaración de la urgencia manifiesta, que habilita el uso de la contratación directa sin necesidad de agotar los procedimientos ordinarios para seleccionar al contratista, que por lo general son más dilatados, y le permite a la entidad, realizar los traslados presupuestales necesarios a fin de enfrentar la emergencia.

En este sentido, se cumple una relación adecuada entre el fin buscado y los medios empleados, aunado a que las medidas se atemperan a la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

Finalmente, aclara el Tribunal que, si bien la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que el control automático supone un control integral, no se traduce en que al ejercer el control se revise todo el ordenamiento jurídico, por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa.<sup>23</sup>

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

**FALLA:**

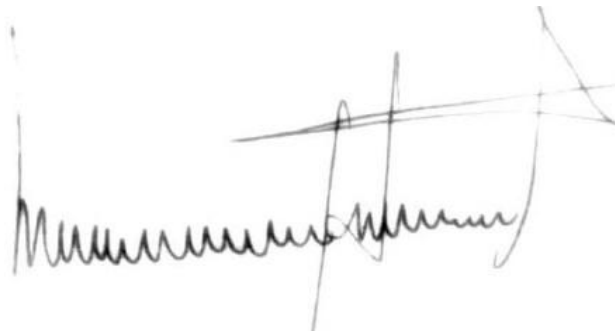
**PRIMERO.DECLARAR** que el **Decreto No. 116 del 20 de marzo de 2020** "*por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Timbío – Cauca*", se encuentra ajustado a Derecho, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** Comuníquese lo decidido al municipio en comento, a la procuradora judicial 39 y a la comunidad mediante aviso.

**TERCERO.** En firme esta sentencia, archívese la actuación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los magistrados,



**CARLOS H. JARAMILLO DELGADO**

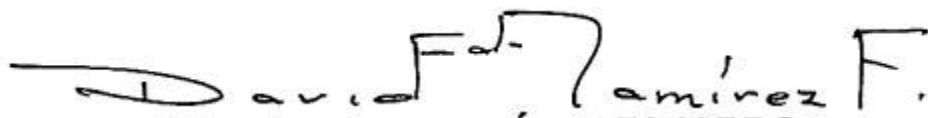


**NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ**

<sup>23</sup>Artículo 189 del CPACA



**JAIRO RESTREPO CÁCERES**

A handwritten signature in black ink that reads "David Fernando Ramírez F." The signature is written in a cursive style with some loops and a horizontal line at the end.

**DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO**

A handwritten signature in black ink that reads "Carlos Leonel Buitrago Chávez". The signature is highly stylized, featuring several vertical lines and a large, sweeping curve on the right side.

**CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ**