



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

-SALA DE DECISIÓN 001-

SENTENCIA No. 124

Popayán, nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020).

Magistrado ponente	Carlos Leonel Buitrago Chávez
Radicación	19001-23-33-001-2020-00196-00.
Medio de control	Control inmediato de legalidad
Acto controlado	Decreto 33 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora	Municipio de Piendamó, Cauca.

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala hace el control de legalidad del Decreto 33 del 20 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Piendamó – Tunía, Cauca para atender la emergencia sanitaria causada por el coronavirus (Covid-19)”*, expedido por el municipio de Piendamó, Cauca.

I. ANTECEDENTES DEL DECRETO

1. 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 la Ley 137 de 1994, luego de considerar, entre otras cosas, que el 7 de enero de 2020, la *“Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional”* y que el *“6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional”*; declaró, por 30 días calendario, el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, para *“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...”*, entre los fines más destacados.

2. EL ACTO OBJETO DEL PRESENTE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Posteriormente, el alcalde del municipio de Piendamó, Cauca, expidió el decreto mencionado, donde dispuso:

“ARTÍCULO 1. – Declarar la URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de Piendamó Tunía. Para prevenir, atender, controlar, contener y mitigar la situación de emergencia descrita en la parte motica del presente acto y sus efectos, con la finalidad de atender las fases de contención y mitigación del COVID-19, durante el tiempo que perdure la crisis.

ARTÍCULO 2. – Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celébrense todos los contratos y/o convenios necesarios para el suministro de bienes y servicios y la ejecución de obras en el inmediato futuro que se requieran para atender a la población del municipio, con la finalidad de adquirir, recuperar, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria, alimentaria y demás objetos contractuales necesarios para mitigar y conjurar los efectos generados en torno al Estado de Emergencia decretada por el Gobierno Nacional, con ocasión dela pandemia COVID-19.

ARTÍCULO 3. Para los efectos anteriores, realícese por parte de la Oficina de Tesorería del municipio, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para atender de manera efectiva la situación de calamidad pública declarada en el Decreto No. 029 del 19 de marzo de 2020 por el municipio y de la urgencia manifiesta declarada en el Decreto No. 029 del 19 de marzo de 2020 por el municipio y de la urgencia manifiesta decretada por el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015 y el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012.

ARTÍCULO 4. El presente Decreto, así como los documentos contentivos en las órdenes de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo de la URGENCIA MANIFIESTA, deberán remitirse dentro del término legal a la Contraloría General de la Nación siguiendo estrictamente lo contemplado en la Circular No. 06 del 19 de marzo de 2020 o aquellas que la modifiquen o complementen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, para lo de su competencia.

ARTÍCULO 5: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación”. (Sic)

Como fundamento de su decisión indicó:

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.

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, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 (...) otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades, económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras :

Artículo 202. (...)

En enero de 2020, la OMS declaró como emergencia de salud pública la importancia internacional del brote de enfermedad por un nuevo coronavirus en la provincia de Hubei (China). La OMS indicó que existe un alto riesgo de que la enfermedad por coronavirus 2019 se propague a otros países del mundo.

La OMS y las autoridades de salud pública de todo el mundo están adoptando medidas para contener el brote de COVID-19. Sin embargo, no puede darse por sentado el éxito a largo plazo. Todos los sectores de la sociedad, incluidas las empresas y los empleadores, deben asumir sus responsabilidades si queremos detener la propagación de la enfermedad.

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.

El primer caso de COVID-19 en Colombia se presentó el 6 de marzo de 2020 y desde esa fecha se han presentado 306 casos y tres muertes confirmadas (...).

El Gobierno Nacional Colombiano mediante Resolución N° 385 del 12 de marzo de los corrientes, declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del COVID-19, con el fin de 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.

El Ministerio de Salud y protección social, a través de la mencionada resolución en su artículo 2, ordenó a los alcaldes adoptar las medidas sanitarias de prevención y control para evitar la propagación del COVID-19.

De conformidad con el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, se establecieron instrucciones por la presidencia de la República, que deben ser tenidas en cuenta por Alcaldes y Gobernadores en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19.

El día 20 de marzo de 2020 se expidió el Decreto Departamental No. 0640 “ Por el cual se adoptan acciones transitorias de policía para prevención del riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad del COVID-19 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y la directiva presidencial No. 02 del 12 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones” a través del cual se adoptan como medidas transitorias el toque de queda desde el 20 de marzo hasta el 20 de abril de 2020, en el siguiente horario: desde las veinte (20:00) horas de cada día hasta las cinco (5:00) horas del día siguiente.

Dando cumplimiento a la normativa nacional y departamental el municipio de Piendamó – Tunía expidió el Decreto No. 032 del 19 de marzo de 2020 “ por medio del cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, como una medida preventiva ante la propagación del virus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”.

Según el artículo 14 de la ley 1523 de 2012, los alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el distrito y en el municipio, y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de sus jurisdicción.

De acuerdo al acta No 001 de sesión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, del municipio, realizada el día 19 de marzo de 2020, se expidió el Decreto No. 029 del 19 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró la calamidad publica dentro del municipio y mediante el cual se coordinaron acciones y estrategias necesarias entre las distintas instituciones involucradas como sector salud, bomberos, servicios públicos, administración municipal, entre otros con el fin de mantener el orden, la seguridad y sanidad en la población del municipio,

Conforme a los expuesto de hace necesario adoptar, implementar y ejecutar planes de contingencia en el municipio de Piendamó en todos los sectores que involucren comercio, movilidad y lugares de fácil acceso de las personas, realización de actividades de seguimiento, vigilancia y control, cumplimiento de las actividades establecidas en las resoluciones, de y circulares expedidas por el Ministerio de salud y protección social, Gobernación del Cuaca y Procuraduría General de la Nación y demás autoridades competentes, y; cumplimiento de los protocolos y de los entes de la salud internacionales, con el fin de garantizar una reacción oportuna frente a la propagación del COVID-19.

La propagación del virus COVID-19, por sus características y de acuerdo a la declarativa de pandemia de la OMS y el Ministerio de Salud y protección social, constituye, de manera inequívoca, una situación de urgencia manifiesta.

La contratación estatal es un instrumento a través del cual “Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran

con ellas en la consecución de dichos fines”(art. 3 de la Ley 80), siendo fines esenciales del Estado, (...).

Teniendo en cuenta la emergencia sanitaria en que se encuentra el país, e Municipio de Piendamó Tunía, no cuenta con el plazo indispensable para adelantar el procedimiento ordinario de escogencia de contratistas de acuerdo con las modalidades de selección previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y la Ley 1150 de 2007, lo que le impediría dar respuesta oportuna a las actividades de prevención, contención y mitigación de los efectos de la pandemia generada por el COVID-19 que requiere adelantar el ente territorial.

Para efectos de cumplir a cabalidad con las directrices de las autoridades de salud y evitar que la situación de salud pública se agrave, el municipio de Piendamó requiere contratar los suministros, bienes y servicios necesarios y de manera urgente y la modalidad más expedita es la directa.

Según el artículo 42 de la ley 80 de 1993 “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.

La declaración de una 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 as veces del acto administrativo de justificación que se requieran.

El Consejo de Estado mediante sentencia No. 76001-23-31-000-2002-04055-01 del 16 de julio de 2015, frente a la urgencia manifiesta indicó que:

“La Ley 80 de 1993, Estatuto de Contratación de la Administración Pública, vigente para la época en que se celebró el negocio que ocupa la atención de la Sala, en sus artículos 42 y 43, reguló lo concerniente a los presupuestos que debían reunirse para proceder a la declaratoria de urgencia manifiesta, la forma en que debía adoptarse dicha decisión y el posterior control que sobre la misma recaía por parte del órgano competente.

De las normas en referencia resulta viable concluir que la urgencia manifiesta tiene cabida cuando: -. Se requiere la prestación ininterrumpida de un servicio, el suministro de bienes o la ejecución de obras. -. Se presentan situaciones relacionadas con estados de excepción. -. Se presentan hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre. -. Se presentan situaciones similares a las anteriores. Su procedencia se justifica en la necesidad inmediata de

continuar prestando el servicio, suministrando el bien o ejecutando la obra o conjurar las situaciones excepcionales que afectan al conglomerado social, lo que impide acudir al procedimiento de selección de licitación pública en tanto este medio de escogencia de contratista supone la disposición de un período más prolongado de tiempo que eventualmente pondría en riesgo el interés público que se pretende proteger con la declaratoria de urgencia manifiesta y la consecuencial celebración del correspondiente contrato.

La figura de la urgencia manifiesta se sustenta en, al menos, tres principios: Por un lado, el principio de necesidad que consiste en que debe existir una situación real que amenace el interés público ya sea por un hecho consumado, presente o futuro y que hace necesaria la adopción de medidas inmediatas y eficaces para enfrentarla. El principio de economía en virtud del cual se exige que la suscripción del negocio jurídico dirigido a mitigar la amenaza o el peligro en que se encuentra el bien colectivo, se realice por la vía expedita de la contratación directa, pretermitiendo la regla general de la licitación pública para garantizar la inmediatez y/o la continuidad de la intervención del Estado. El principio de legalidad que supone que la declaratoria de la urgencia manifiesta solo procede por las situaciones contenidas expresamente en la norma, sin que puedan exponerse razones distintas para soportarla. Igualmente, se concluye que la decisión que en ese sentido se adopte ha de ser sometida a control posterior por el órgano competente, en la medida en que debe verificarse que su declaratoria se dicte con apego a la disposición legal que la regula, so pena de iniciar las investigaciones disciplinarias o penales a que haya lugar por su empleo indebido.

Por su parte el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 establece que:

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.

La Contraloría General de la República expidió la Circular No. 06 del 19 de marzo de 2020, dirigida a ministros, directores de departamentos administrativos, gerentes, jefes o representantes legales de las entidades del nivel nacional y territorial, gobernadores, alcaldes distritales y municipales y, en general, a ordenadores del gasto de las entidades de los niveles nacional y territorial, los cuales deben reportar a la CGN, los actos administrativos que decreten urgencia manifiesta y respecto de la mismas la información sobre los planes de emergencia a ejecutar mediante los recursos ordinarios y extraordinarios destinados por parte de la entidad territorial a la mitigación y control de la epidemia por COVID-19.

En virtud de lo anterior y sin lugar a dubitación alguna, la situación de amenaza cierta, evidente e innegable configura causal de URGENCIA MANIFIESTA, conforme a la ley y los lineamientos jurisprudenciales antes consignados.

Que la URGENCIA MANIFIESTA, es el mecanismo legal idóneo para adelantar las contrataciones que se requieren para contener y mitigar los riesgos asociados al virus COVID-19, toda vez que las modalidades de selección previstas en el estatuto orientadas a la selección objetiva, demandan mayores tiempos y hacen más extenso el procedimiento de suscripción de los respectivos contratos mientras que la atención de las fases de contención y mitigación de la pandemia exigen una respuesta ágil e inmediata por parte del ente territorial.

Mediante comunicado del 17 de marzo de 2020 la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia compra eficiente manifestó que las entidades estatales en situación de emergencia manifiesta pueden contratar directamente o con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, siguiendo cada uno de los lineamientos establecidos en la ley 80 de 1993 y en el Decreto 1085 de 2015.

Para tal fin, el ente de control indicó que esta información debe ser entregada por entidades públicas correspondientes, al correo electrónico aeguimientocoronavirus@contraloria.gov.co, en un formato que se encuentra adjunto a la Circular 06 del 19 de marzo de 2020, de la CGR, en un plazo no mayor a 3 días hábiles, contados a partir de la expedición de la misma.

De acuerdo con el numeral 2 del artículo 4 de la ley 1150 de 2007 la urgencia manifiesta es causal de contratación directa.

Conforme a lo expuesto en los considerandos del presente acto administrativo, se impone declarar la urgencia manifiesta para contratar la adquisición de los suministros, obras, bienes y servicios necesarios para implementar los planes, acciones, protocolos y demás actividades que tengan relación exclusivamente con la prevención, control y atención, contingencia y mitigación del virus COVID-19 en el Municipio de Piendamó – Tunía”.

II. INTERVENCIONES

3. El municipio que expidió el decreto, no se manifestó frente a la legalidad de su acto, ni tampoco informó sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en el auto correspondiente.

4. La Procuradora 40 Judicial II en Asuntos Administrativos, delegada ante esta Corporación, en resumen, solicitó que el decreto fuera declarado ajustado a Derecho, en tanto que la declaratoria de urgencia manifiesta se fundó en el estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional, con el fin de conjurar la situación de emergencia sanitaria generada por el

Coronavirus COVID-19 y, así poder efectuar las actuaciones contractuales requeridas para contener los efectos de la pandemia.

III CONSIDERACIONES

5. COMPETENCIA.

El Tribunal debe asumir el conocimiento del acto en mención conforme a los artículos 20 de la LEEE, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

6. SOBRE LA VALIDEZ O LA CONFORMIDAD DE LAS NORMAS CON OTRAS DE MAYOR JERARQUÍA.

Es del caso precisar que cualquier sistema jurídico moderno está integrado por reglas y principios. Las primeras tienen condiciones específicas de aplicación que impiden que coexistan con otras que les sean contrarias: se aplican todo o nada, y la colisión que llegare a presentarse entre dos de ellas, se resuelve retirando una del ordenamiento jurídico conforme a las pautas del artículo 5º de la Ley 57 de 1887 o construyendo con las dos una, donde hay un enunciado general y su respectiva excepción. Mientras que los últimos al carecer de esos supuestos, no pueden entrar en conflicto entre sí a nivel normativo y por ello tal choque solo acaece en los casos concretos y se disuelve, entre otros, mediante los test de razonabilidad e igualdad y la ponderación concreta¹

Sin embargo, las normas jurídicas (reglas y principios) están o pueden jerarquizarse y de ello se deriva el concepto de validez, el cual, de otro lado, es entendido como el ajuste que debe tener una a otra de mayor jerarquía o, lo que es lo mismo, que las superiores dan validez a las inferiores. Tal aspecto aparece regulado, entre otros, en los artículos 4º y 209 y siguientes y 288 de la Carta que, en su orden, prevén la supremacía de esta sobre las demás disposiciones, de las leyes sobre los actos administrativos, etc. Aspectos estos que fueron desarrollados en la Ley 489 de 1998.

7. SOBRE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN.

La Carta autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior², de conmoción interior³ y de emergencia⁴.

Los fundamentos del primero surgen de su propia denominación; los del segundo obedecen a una grave perturbación del orden público que desborde las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia

¹ Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Interpretación Constitucional. Bogotá. 2006. Pág. 67.

² Artículo 212.

³ Artículo 213.

⁴ Artículo 215.

ciudadana y, los del tercero, de carácter residual, responden a hechos distintos de los anteriores que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional. El Congreso de la República debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos, e igualmente el Ministerio Público debe cumplir precisas funciones. Esas competencias en lo que respecta al tercer caso, que ocupa la atención de la Sala, aparecen regulados de manera especial en los artículos 46 y siguientes de LEEE, Estatutaria que reglamenta el tema conforme al artículo 152 -e- de la Carta Política.

7.1. SOBRE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD ASIGNADO A LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

El Gobierno Nacional luego de declarar un estado de excepción, no es el único que expide normas jurídicas con el fin de concretar las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron, también las autoridades territoriales pueden y deben apoyarse en ellas con la misma finalidad conforme a los artículos 305 -1- y 315-1- de la Constitución Política, pues, Colombia es una República unitaria regida, entre otros, por el principio de coordinación de las actuaciones de las entidades públicas con cara al cumplimiento de los fines del Estado (arts. 1º , 209, ss, 298 y 311 C.Po.).

Esas medidas de carácter general que sean expedidas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y que tengan como propósito el desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, son objeto de control inmediato de legalidad por parte de los tribunales administrativos, de conformidad con los 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 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. 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”.

“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 y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.

La vinculación entre los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción y los actos administrativos pasibles de control inmediato de legalidad resulta evidente cuando en estos, expresamente, se mencionan aquellos como soporte normativo. Sin embargo, en opinión de la Sala, también existe cuando pese a que no se citen textualmente los primeros, sí aparecen como premisas normativas tácitas de los segundos, pues, la norma transcrita no distingue entre una y otra eventualidad y solo exige el “desarrollo” como conector entre tales disposiciones.

En suma, el sistema de competencias de las entidades y servidores públicos, incluida la Rama Judicial, es taxativo conforme a los artículos 6 y 121 de la Constitución Política. Por ello si el acto del que se trate fue expedido por fuera del marco legal de la declaratoria del estado de emergencia, ya porque temporalmente es anterior o posterior a la vigencia de la misma ora porque si bien se emitió dentro de ese lapso no fue sustentado en ella expresa ni tácitamente, el Tribunal carece de competencia para analizarlo por la vía del control inmediato de legalidad, aunque, por supuesto, sí podría juzgarlo a través de las otras previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previo el cumplimiento de los correspondientes requisitos formales.

El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a partir del artículo 20 de la LEEE, que reprodujo el 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene dicho que el referido control de legalidad tiene las características siguientes⁵:

- a) Se realiza dentro de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y se decide por sentencia.*
- b) Es inmediato o automático, porque el Gobierno Nacional debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide y porque no requiere demanda, sino que es oficioso, por disposición legal.*
- c) No suspende la ejecución del acto administrativo.*
- d) La falta de publicación no lo impide.*

⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Cp: Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C., 5 de marzo de 2012. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00200-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Decreto 505. Ver también sentencia del 16 de junio de 2009. Rad. 2009-00305.

e) *Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen.*

Con cara al último requisito, es necesario anotar que la Sala no puede limitarse a la mera confrontación de la norma sometida a control con el decreto que dispuso el estado de excepción, sino que, además, debe analizar la eventual transgresión del ordenamiento jurídico, sino se olvida que esas facultades excepcionales sólo pueden utilizarse en circunstancias extraordinarias que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado, que la ley tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales y que, en general, existen límites que no pueden rebasarse conforme lo prevé la citada LEEE. Sobre el tema la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ha dicho:

“...el control de legalidad que ejerce esta jurisdicción sobre los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción es integral, es decir, incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, al cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.”⁶

7.2. ASPECTOS SOBRE LOS QUE SE HARÁ EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

La Corte Constitucional cuando ha abordado el control inmediato de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria de los estados de emergencia, lo ha hecho, conforme a la C-466 de 2017, desde los puntos de vista formal y material.

Por el primero, ha verificado si los decretos reúnen los requisitos siguientes: (i) que estén motivado, (ii) que estén suscrito por la autoridad administrativa competente para emitirlos, (iii) que sean expedidos durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y, finalmente, (iv) que determinen el ámbito territorial para su aplicación⁷

⁶ Sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA- 011, Consejero ponente doctor Ricardo Hoyos Duque. Citada por la misma Corporación en la fechada el 22 de febrero 2011. Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00452-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Ministerio de la Protección Social. Consejero Ponente: Mauricio Torres Cuervo.

⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-722 de 2015, C-300 de 2011, C-244 de 2011, C-233 de 2011, C-216 de 2011, C-194 de 2011, C-193 de 2011 y C-940 de 2002.

Y, por el segundo, ha indagado si fueron expedidos en desarrollo de un estado de emergencia económica, social y ecológica, pero a partir de los siguientes juicios: (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

El Consejo de Estado⁸, por su parte, ha indicado que el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de LEEE y 136 del CPACA, también nacido de la declaratoria de los estados de emergencia, tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores y frente a los temas estudiados, y relativa con relación al resto del ordenamiento jurídico; razón por la cual es posible que el acto respectivo sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados y que, además, el análisis de validez debe hacerse confrontándolo con todo el universo jurídico, es decir, que dicho control es integral. Así lo señaló:

“que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. 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.”⁹

También tiene dicho que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad)¹⁰ con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento, esto es, con: a) Las normas constitucionales sobre derechos fundamentales, b) las convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) las constitucionales que rigen los estados de excepción, d) la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, e) el decreto de declaratoria del estado de excepción y f) los decretos legislativos expedidos por el Gobierno.

Si tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han acudido a los referidos parámetros formales y materiales para ejercer sendos controles inmediatos de legalidad, el Tribunal también debe hacerlo

⁸ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Bogotá. Mayo 24 de 2016. Radicación Núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁰ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

respecto de los actos que expidan las autoridades territoriales por la misma razón.

El Consejo de Estado, por su parte, ha definido como características¹¹ del Control inmediato de legalidad, las siguientes:

i) Es un verdadero proceso judicial debido a que, conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es una sentencia judicial la que emite la jurisdicción de lo contencioso administrativo en dicho trámite.

ii) Es automático e inmediato porque tan pronto como la entidad pública expida el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, dentro de las 48 horas siguientes, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente, de oficio, lo revise e incluso sin que se haya divulgado.

iii) Es autónomo porque incluso es aplicable a los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que expida el presidente de la República para conjurarlo.

iv) Es integral por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad de este 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.

Es de aclarar que, aunque, en principio, 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, se confronte con todo el ordenamiento jurídico, pero queda circunscrito a las normas invocadas en la respectiva sentencia.

v) Es compatible¹² con las acciones públicas de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, ya que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

¹¹ Ver Sentencia del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-047201, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

¹² Ver Sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado: del 7 de febrero de 2000, exp. CA-033, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 20 de octubre de 2009, exp. 2009-00549, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 200900732, M.P. Enrique Gil Botero.

vi) Es participativo en la medida que los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

vii) La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa¹³, porque cuando declara la nulidad total o parcial de los actos objeto de control, si bien tiene efecto *erga omnes*, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tiene la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los *ítems* que analizó y decidió.

8. DEL CASO CONCRETO.

El acto administrativo objeto de control de legalidad fue expedido en el contexto del estado de emergencia social que declaró el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, para enfrentar el Covid-19 y tuvo por objeto efectuar la declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio de Piendamó, con miras a que esta entidad territorial pudiera acudir a la modalidad de contratación directa para implementar las medidas necesarias para la atención de la pandemia.

8.1. DEL ANÁLISIS FORMAL.

El acto administrativo fue expedido y suscrito por el alcalde municipal, aparece debidamente motivado, según la transcripción que se hizo de sus consideraciones, durante la vigencia del estado de excepción y de su contenido se advierte que, si bien no citó los decretos legislativos textualmente, todas sus disposiciones propendieron a atender el objeto del Decreto 417 de 2020, que corresponde a “*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...*”, en la medida que declaró la urgencia manifiesta en virtud del estado de excepción decretado, con miras a adelantar las actuaciones contractuales necesarias para implementar medidas de contención de la pandemia. De modo que formalmente no puede hacersele reproche alguno.

8.2. DEL ANÁLISIS MATERIAL. CONFORMIDAD DEL DECRETO ESTUDIADO CON LAS NORMAS SUPERIORES.

Según lo dicho, el estudio alude a los límites materiales específicos del acto administrativo, expedido por la entidad territorial en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, y que debe desarrollarse a partir de los juicios (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

¹³ Artículo 189 de la Ley 1437 de 2011

8.2.1. Los juicios de conexidad material y finalidad, están previstos en los artículos 215 de la Constitución y 47 de LEEE, y con ellos se busca establecer si las medidas adoptadas en el acto administrativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción. Ellos implican que la materia sobre la cual tratan las medidas guarden relación directa y específica con la crisis que se pretende sortear, y deben ser evaluados desde los puntos de vista: (i) interno o desde la específica relación entre las medidas adoptadas y "*las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente*"¹⁴, y (ii) externo o desde la relación entre el acto administrativo y la declaratoria de emergencia.

8.2.1.1. El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se indicó que el 7 de enero de 2020, la "*Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional*" y que el "*6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional*"; declaró, por 30 días calendario, el "*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*", para "*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...*", entre los fines más destacados.

8.2.1.2. Y en el decreto mencionado se argumentó que la Organización Mundial de la Salud — OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación; que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

8.2.1.3. De esta manera existe conexidad material y finalidad entre lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el Decreto 417 y la autoridad territorial, e igualmente entre los propósitos del acto administrativo y la decisión adoptada, de acudir a la figura de la urgencia manifiesta para poder adelantar todas las gestiones contractuales necesarias para contener la emergencia sanitaria.

8.2.2. Los juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad buscan comprobar que en el acto *sub examine* no se establezcan medidas que desconozcan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia¹⁵. Por ello debe verificarse que las medidas dispuestas: (i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no

¹⁴ Sentencias C-723 de 2015.

¹⁵ Sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015

supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

8.2.2.1. Según lo dicho, el decreto bajo estudio se expidió con el fin de que el municipio en comento pudiera acudir a la modalidad de contratación directa bajo el amparo de la figura de urgencia manifiesta con el fin de atender las necesidades inmediatas para enfrentar la pandemia en esa localidad, razón por la que se colige que su objetivo está encaminado a la agilización de los trámites contractuales de la entidad territorial y, en principio, no establece una afectación directa de los derechos fundamentales de sus habitantes, respecto de quienes, por el contrario, se evidencia existe la intención de salvaguardar sus derechos fundamentales a la salud y la integridad, en tanto que el ente emisor del acto administrativo está propendiendo por adelantar el trámite de sus actuaciones para detener el avance de los contagios en su territorio.

8.2.3. El juicio de no contradicción específica refiere a que las medidas adoptadas: (i) no contengan "*una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales*"¹⁶ y que (ii) no desconozcan "*el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica [esto es] el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE*"

Sin embargo, como se indicó aquí, a través del acto administrativo bajo estudio se dispuso la declaratoria de urgencia manifiesta con miras a la agilización de los trámites contractuales, y por tanto, no contiene por sí mismo una limitación al ejercicio de los derechos fundamentales de los habitantes del municipio en comento. De modo que el acto no contradice específicamente la Carta ni los tratados internacionales aprobados por el Congreso, ni tampoco desconoce el propósito y medidas previstos en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

8.2.4. El juicio de motivación suficiente, conforme al artículo 8 de LEEE, el acto debe "*señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales (...)*" y, por tanto, lo que busca es verificar si en aquel se indican las razones suficientes que justifiquen las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales¹⁷: "*... en el caso de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique*".

En el presente caso, el juicio de motivación suficiente aparece igualmente cumplido, en tanto que se establece, a partir de la información suministrada por la OMS y el Ministerio de Salud, que advierten de la agresividad del virus Covid-19, la necesidad de implementar medidas urgentes para proteger a la población.

¹⁶ Sentencia C-225 de 2009

¹⁷ Sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011

Así mismo, se encuentra que se acudió adecuadamente a las disposiciones que autorizan la declaratoria de la urgencia manifiesta y la posibilidad de contratación directa, esto es los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, y del artículo 2, numeral 4, literal a) de la Ley 1150 de 2007, que rezan:

- Ley 80 de 1993:

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 públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

Artículo 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.

- Ley 1150 de 2007, artículo 2, numeral 4, literal a):

“4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

a) Urgencia manifiesta;”

Como se ve, la urgencia manifiesta aparece justificada con la declaratoria del estado de excepción, que, se reitera, se decretó mediante el Decreto 417 del 17 de marzo del presente año, cuyo contenido si bien no fue citado explícitamente en el acto que aquí se estudia, fue precisamente el que le dio sustento para que el municipio declarara la figura aludida conforme a las disposiciones en comento.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el Gobierno Nacional, mediante Decreto 440 del 20 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 COVID-19”*, determinó en su artículo 7, lo siguiente:

“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.”

En este punto, cabe resaltar que los decretos 417 y 420 fueron catalogados como de carácter legislativo por parte de la Corte Constitucional en reciente sentencia C 145 del 20 de mayo de 2020, lo que ratifica entonces que la declaración de urgencia manifiesta que aquí se estudia es un desarrollo de los mismos, ya que se reitera que dicha figura puede ser declarada cuando se da un estado de excepción, el cual se declaró mediante el primero de los decretos aludidos.

Así, se aprecia que existe una justificación adecuada desde el punto de vista normativo, aspecto que también se evidencia en lo fáctico, ya que en el acto administrativo bajo estudio se expuso que era necesario acudir a la contratación directa debido a que los reportes de la OMS advertían que la propagación del virus Covid-19 avanzaba rápidamente y que, por tanto, era imperativo que todas las autoridades administrativas implementaran medidas urgentes para evitar su propagación y hacer frente a los contagios y demás efectos venideros, pues, la incidencia de la pandemia no solo toca lo que tiene que ver con la salubridad pública, sino que además se ha

extendido colateralmente a una infinidad de aspectos de la vida en sociedad, sin que se encuentre además que esta situación fuera previsible para la entidad territorial, por lo que se concluye que el acto administrativo está justificado en aspectos ciertos, que son notorios y comprobables.

Luego, se colige que la declaratoria de la urgencia manifiesta se encuentra justificada normativa y fácticamente.

Sin embargo, se considera necesario pronunciarse particularmente en cuanto toca al **numeral tercero** del decreto estudiado, en el que se autorizó a la Oficina de Tesorería del municipio para realizar los movimientos presupuestales que resulten necesarios.

Al respecto, debe decirse que ni el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 ni los decretos legislativos 417 y 440 de 2020, habilitaron alguna delegación de los alcaldes en ese sentido; razón por la que, considera la Sala, que la autorización para la Oficina de Tesorería del municipio es válida únicamente en el entendido de que los movimientos presupuestales tengan relación directa con las funciones previamente asignadas a esta, por ejemplo, en lo que respecta a la determinación de los estados financieros; la realización de los asientos contables; la actualización de los libros de ingresos, egresos, de balances, entre otros, de acuerdo a las normas vigentes en dicha materia, sin que pueda ir más allá de las competencias que legalmente tenga asignadas y/o usurpar las que originalmente le corresponden al alcalde.

8.2.5. El juicio de incompatibilidad según el artículo 12 *ibídem*, "*los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción*". Sin embargo, en ese evento no se suspendió ley alguna.

8.2.6. El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean "*necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción*". El análisis de los actos refieren a dos aspectos: el primero, la necesidad fáctica, la cual consiste en verificar si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos y, el segundo, la necesidad jurídica, que implica verificar "*la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad*"¹⁸

Desde el punto de vista de la necesidad fáctica, se advierte que el acto se sustenta en la información de la OMS y del Ministerio de Salud sobre el Covid-19, que ha sido confirmada por hechos posteriores que son notorios y que evidencian la agresividad y la facilidad con que aquel se propaga. De

¹⁸ Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

modo que el hecho de que las autoridades públicas prevengan el avance descontrolado de la pandemia y se preparen para la atención de las necesidades ocasionadas por la misma en todos los ámbitos sociales, se traduce en una obligación que deben atender con apremio para poder preservar la salud y la vida de todos los habitantes.

Y desde el punto de vista de la necesidad jurídica, además de que, como se indicó la declaración de urgencia manifiesta propende por el desarrollo de los decretos legislativos 417 y 440 de 2020, se advierte que el propósito de proteger a la población de la agresividad del virus, dotar a las unidades de salud de los elementos necesarios, de preservar el bienestar común, de garantizar la seguridad alimentaria de los más vulnerables y en general, prevenir el desarrollo de problemas sociales de diversa índole, impide que la alcaldía lleve a cabo los diferentes procesos de contratación en los términos en que comúnmente se desarrollan y que en su lugar, acuda a actuaciones expeditas, sobretodo, teniendo en cuenta el elevado índice de propagación de los contagios y la urgente premura de su contención para preservar la vida.

8.2.7. Y, por último, el juicio de proporcionalidad también consagrado en el artículo 13 de la LEEE, prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis, es decir, que los actos exigen la verificación de dos elementos: el primero, que deben "*imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad*"¹⁹ y, el segundo, que la medida excepcional "*guarde proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos*".

Como se advierte, el contexto de la pandemia del Covid-19 hace que un fin constitucional de suma importancia, que es la protección de la salud y la vida de toda la población, se atienda con la intervención inmediata de las autoridades públicas, y por tanto, la pretermisión de los procesos contractuales que regularmente se adelantan para la adquisición de bienes y servicios necesarios para enfrentar dicha contingencia, y la adecuación del presupuesto de la entidad para los mismos, se comprende como una medida proporcional por la gravedad de afectaciones sociales que genera el virus, sobre todo, teniendo en cuenta que dicha situación dio origen a un estado de excepción, que justamente es una de las causales legales que permiten el acudir a la declaratoria de urgencia manifiesta, conforme se indica en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, ya transcrito.

Así mismo, debe resaltarse que, de acuerdo con el acto administrativo en estudio, la medida de la contratación directa únicamente aplica para los procesos contractuales relacionados con la conjuración de la emergencia generada por el Covid-19, por lo que, en contraposición, se deduce que la entidad preservará la aplicación de las disposiciones que normalmente

¹⁹ Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

aplican en esa materia a todos aquellos asuntos que no guarden relación directa con dicha situación.

Con todo, no debe olvidarse que la necesidad de la realización de procesos contractuales a través de la modalidad de contratación directa para aquellos bienes y servicios en los que sea viable aplicarla no es óbice para que tales gestiones no propendan por atender los principios que rigen la administración pública, esto es, el respeto al interés general, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, lo que deberá ser verificado automáticamente por los organismos de control y, en especial, por aquellos que ejercen el control fiscal, según lo dispone el artículo 43 *ibídem*.

Luego, la declaratoria de urgencia manifiesta, y la consecuente habilitación de la contratación bajo la modalidad directa por parte del municipio en comento, se constituye en una medida legal y proporcional ante la emergencia sanitaria surgida por el Covid-19, la que además, como se ha podido evidenciar de manera notoria, trasciende y resulta transversal a diferentes ámbitos sociales e individuales que deben ser atendidos por las autoridades públicas, conforme a las obligaciones constitucionales que les asisten como garantes de los derechos fundamentales. De allí que el juicio de proporcionalidad estricto aparezca igualmente cumplido.

En conclusión, con la salvedad anunciada sobre la autorización a la Oficina de Tesorería del municipio, (i) la declaratoria de urgencia manifiesta adoptada por el acto *sub examine* resulta necesaria y proporcional en relación con la calamidad pública que se pretende conjurar, (ii) es plenamente compatibles con la naturaleza, fines, composición y características del Covid-19, (iii) pretende contribuir a la protección de la población de la entidad territorial y, finalmente, (iv) está debidamente limitada y restringidas a la finalidad que se pretende alcanzar, esto es, conjurar la pandemia y el despliegue de sus efectos.

9. Por tanto, se declarará ajustado a Derecho el acto en comento.

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. Declárase ajustado a Derecho el Decreto 33 del 20 de marzo de 2020, “*Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Piendamó – Tunía, Cauca para atender la emergencia sanitaria causada por el coronavirus (Covid-19)*”, expedido por dicho municipio, con la condición de que la autorización conferida en el numeral tercero a la Oficina de Tesorería, es válida únicamente en el entendido de que los movimientos presupuestales tengan relación directa con las funciones previamente asignadas a esta, de acuerdo a las normas vigentes en dicha materia, sin

que pueda ir más allá de las competencias que legalmente tenga asignadas y/o usurpar las que originalmente le corresponden al alcalde.

SEGUNDO. Notifíquese lo decidido al municipio en comento, a la delegada de la Procuraduría y a la comunidad mediante aviso de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

TERCERO. Publíquese esta decisión 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. En firme esta sentencia, archívese la actuación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

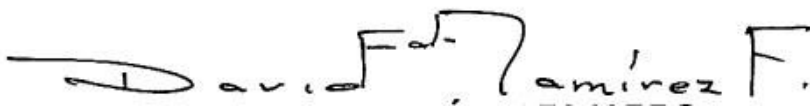
Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ