

# República de Colombia



## Tribunal Administrativo del Meta

---

**MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, junio tres (03) de dos mil veinte (2020).

**RADICACIÓN:** 50001-23-33-000-2020-00101-00  
**ASUNTO:** DECRETO No. 111 DEL 24 DE MARZO DE 2020, EXPEDIDO POR EL DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS  
**M. DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Habiéndose surtido el trámite previsto en el artículo 185 del CPACA y estando el presente asunto para dictar decisión de fondo dentro del Control Inmediato de Legalidad abierto, debe el suscrito ponente dar aplicación a lo preceptuado en el artículo 207 *ibídem*, sobre el saneamiento de lo actuado.

Dicho saneamiento procesal, conlleva la materialización de los principios de eficiencia, efectiva tutela judicial, congruencia y economía procesal, ya que tiene como propósito que en el transcurso o desarrollo del sumario, los aspectos formales o procesales no retrasen ni impidan la decisión sobre el fondo, es decir, se busca con esta institución jurídica procesal, librar el debate de errores, defectos, omisiones, vicios, nulidades por efectos formales, o resoluciones judiciales mal dictadas o notificaciones mal diligenciadas, etc.

En el anterior contexto, se advierte que el Decreto No. 111 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador Encargado del Departamento del Vaupés *“Por la cual se autoriza a la Secretaría de Hacienda Departamental del Vaupés al pago anticipado de honorarios a favor de los contratistas de prestación de servicios personales profesionales y de apoyo a la gestión que prestan sus servicios en la Gobernación Departamental del Vaupés”*, no es un acto administrativo que deba someterse al control inmediato de legalidad dispuesto en los artículos 136 y 185 del CPACA, conforme pasa a exponerse.

## **ANTECEDENTES**

La Gobernación del Vaupés remitió el Decreto No. 111 del 24 de marzo de 2020. Con proveído del 26 de marzo de 2020 se asumió el conocimiento del asunto y se dispuso surtir el trámite previsto en el artículo 185 del CPACA.

Luego, en auto del 22 de abril de 2020 se ordenó correr traslado al Ministerio Público, de conformidad con lo previsto en el numeral 5º del artículo 185 del CPACA.

## **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuradora 49 Judicial II Administrativa delegada ante el Tribunal emitió el concepto No. 017, a través del cual solicitó se declare que el Decreto No. 111 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador Encargado del Departamento del Vaupés, no debe ser objeto de control inmediato de legalidad.

Señaló, que acorde con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el control inmediato de legalidad para los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, parte de los siguientes presupuestos, que deben ser concurrentes, a saber: i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción. Aclaró que si no hay concurrencia de estos presupuestos, no es procedente realizar el control, por virtud de su carácter excepcional.

Explicó, que en el caso que aquí se analiza, se trata del control inmediato, sobre un decreto expedido por el Gobernador del Departamento del Vaupés, por lo que el fundamento constitucional de las atribuciones de reglamentación que corresponden al ejecutivo departamental, se encuentra en el artículo 305 de la Carta, según el cual le corresponde a ese servidor de elección popular, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno y las ordenanzas de las asambleas departamentales; además, dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su

nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes; por ende, es el Gobernador el representante legal del Departamento, como entidad territorial (art. 303 C.P.), de allí que en ejercicio de esa función ha expedido el acto citado, que no es individual, ni plural, sino general.

Dijo, que el acto fue expedido el 24 de marzo de 2020 y reguló una situación contractual específica en forma general: la de todos los contratistas de prestación de servicios de la administración (art. 32 de la Ley 80/93) para quienes se dispuso por esa única vez (mes de marzo), pagar sus honorarios del mes en forma anticipada. Es decir, enmarca el ejercicio de la función de coordinar la acción administrativa del departamento, que constitucionalmente le ha sido asignada al Gobernador del Departamento en su respectivo territorio, pero que aquí, la concretó a la situación particularmente descrita en los considerandos del acto, es decir, enmarcada en la situación excepcional derivada de la pandemia y del estado de emergencia.

Indicó, que se rompe la concurrencia de los presupuestos exigidos para hacer procedente el control Inmediato de legalidad, frente al presupuesto de que se desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción, por cuanto al 24 de marzo de 2020, cuando fue expedido el Decreto 111, que aquí se estudia, no había sido expedido por el Gobierno Nacional un decreto legislativo sobre la materia a la que se refiere este decreto del orden territorial, dedicado a medidas contractuales especiales, por lo que deben reputarse estas disposiciones como de régimen ordinario. En el orden nacional, y en razón de la emergencia sanitaria, disposiciones afines se produjeron tan solo en el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, que en su artículo 16, se ocupó en forma directa de los contratos de prestación de servicios, de su cumplimiento en modalidad de tele-trabajo y su no suspensión.

Esto por cuanto, si bien se había expedido el Decreto Legislativo 440 de 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*", - el cual en efecto se invoca en los considerandos del acto sometido a control - sus normas, hacen relación al procedimiento aplicado en materia de contratación y procesos de selección, no a ningún contrato en ejecución, ni a

su cumplimiento y, menos aún, a la forma de pago que es la que el acto administrativo dispone, pues, anticipa los pagos en los contratos de prestación de servicios por el mes de marzo.

Argumentó, que la norma analizada y objeto de control inmediato de legalidad, no acoge ni desarrolla un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción, por tanto, no es plausible del control inmediato de legalidad, al no construirse la premisa esencial contenida en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, dado que el único fundamento que invoca, en su encabezado, que se relaciona con el estado de emergencia es la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”* y realmente el citado acto administrativo si bien declara la emergencia sanitaria, no es el que instaura el estado de excepción, que solo vino a ser decretado 5 días después, bajo el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el cual ni siquiera se menciona en su parte motiva.

Es decir, el acto administrativo estudiado no fue expedido en desarrollo del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19, ni se realizó con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional. En efecto, conforme con el contenido del acto administrativo objeto de análisis, se advierte que si bien es cierto en su parte considerativa se consignó como antecedente legal el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020, por el cual se adoptan normas en materia de contratación estatal, expedido por el Presidente de la República, dicha situación en sí misma no conlleva a que el Decreto de marras deba ser decidido de fondo dentro del control inmediato de legalidad, porque realmente no desarrolla, ninguna de las normas del Decreto Legislativo que invoca.

Concluyó, que vistas así las cosas, es contundente que falta uno de los presupuestos exigidos como concurrente para la procedencia del control inmediato y, es que la norma analizada desarrolle un Decreto Legislativo proferido en virtud del estado de excepción, pues, si bien en sus considerandos cita el estado de excepción y uno de los Decretos Legislativos

expedidos, en realidad su contenido no lo desarrolla; por todo lo cual, no es viable pronunciarse de fondo sobre el control inmediato de legalidad.

## CONSIDERACIONES

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 *ibídem*, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país o constituyan grave calamidad pública.

Por su parte el canon 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, en virtud de la cual se *regularon los Estados de Excepción en Colombia*, dispone que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control automático 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.

A su vez, el artículo 136 del CPACA, consagra el control automático de legalidad, en los siguientes términos:

*“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.”*

Conforme con esta disposición y con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado<sup>1</sup>, el control inmediato de legalidad procede respecto de: i)

---

<sup>1</sup> Ver entre otras, sentencia del 31 de mayo de 2011 Consejo de Estado-Sala Plena Rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00. C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve; sentencia del 26 de

las medidas de carácter general, *ii*) dictadas en ejercicio de la función administrativa y *iii*) como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Sobre las características del control automático de legalidad sobre los actos administrativos generales proferidos con fundamento en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>2</sup>, señaló:

*“i) 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.*

*ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para controlarlo es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.*

*iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien la expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal”.*

Mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, en atención a la pandemia provocada por el Coronavirus (COVID-19), por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto, lo que aconteció a partir de su publicación, disponiendo lo siguiente:

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

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

*Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la*

---

septiembre de 2019 Consejo de Estado-Sección Primera Rad. 11001-03-24-000-2010-00279-00. C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de diciembre de 2009, C.P. Enrique Gil Botero, Rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00.

*extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*

*Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”*

En la anterior perspectiva, el Gobernador Encargado del Vaupés, expidió el acto administrativo objeto de control, Decreto No. 111 del 24 de marzo de 2020 *“Por la cual se autoriza a la Secretaría de Hacienda Departamental del Vaupés al pago anticipado de honorarios a favor de los contratistas de prestación de servicios personales profesionales y de apoyo a la gestión que prestan sus servicios en la Gobernación Departamental del Vaupés”*.

Pues bien, al verificar si en el presente asunto se cumplen de manera concurrente los presupuestos exigidos por la ley para realizar el análisis de fondo del control inmediato de legalidad, se advierte que si bien se encuentran acreditados los dos primeros, pues, de un lado, se trata de un acto administrativo de carácter general y fue dictado por una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa<sup>3</sup>, no se cumple el tercero, referido a que la medida sea proferida en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Al respecto se advierte que en los considerandos el Decreto No. 111 del 24 de marzo de 2020, se hizo referencia a las siguientes normas: i) Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*, ii) Decreto 092 del 16 de marzo de 2020, proferido por el Gobernador del Guaviare *“Por medio del cual se declara la emergencia sanitaria en el Departamento de Vaupés y se adoptan otras disposiciones”*, iii) Decreto 094 del 16 de marzo de 2020, proferido por el Gobernador del Guaviare *“Por medio del cual se declara el toque de queda en el territorio del Departamento de Vaupés”* y iv) Decreto 440 de 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”*.

---

<sup>3</sup> El Decreto fue expedido por el Gobernador Encargado del Vaupés, según las atribuciones conferidas en el Decreto 106 del 20 de marzo de 2020.

En ese orden, del contenido del decreto objeto de estudio se establece que no fue dictado en desarrollo del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19, ni con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional, pues, si bien se hace mención al Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, proferido por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción y con ocasión de éste, ello no implica que se esté desarrollando el decreto legislativo en cita, puesto que la entidad territorial no está adoptando ni reglamentando a nivel local las medidas extraordinarias allí dispuestas.

Aunado a lo expuesto, se extrae que fue proferido en uso de las atribuciones constitucionales y legales ordinarias entregadas a los Gobernadores, en especial, por el numeral 2 del artículo 305 de la Constitución Política, por lo que, en estricto sentido, no era un acto administrativo de los que necesariamente esta jurisdicción debía pronunciarse de fondo, dentro del contexto del control inmediato de legalidad dispuesto en los artículos 136 y 185 del CPACA., a pesar de que *ab initio* se haya abierto el trámite para tal fin.

En este preciso punto se resalta que la tesis adoptada por este Despacho guarda relación con las amplias disertaciones de la Señora Agente del Ministerio Público atrás reseñadas y con algunos pronunciamientos emitidos por el H. Consejo de Estado sobre el particular<sup>4</sup>.

Finalmente, conviene precisar que sobre el Decreto No. 111 del 24 de marzo de 2020 se puede adelantar el examen de legalidad, a petición de parte y a través de los medios de control previstos en el CPACA, teniendo en cuenta para tal efecto las disposiciones contenidas en el Acuerdo PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**, a través del suscrito ponente,

---

<sup>4</sup> Al respecto ver: auto del 08 de mayo de 2020, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 11001031500020200146700; auto del 31 de marzo de 2020, C.P. Oswaldo Giraldo López, Rad. 11001031500020200095800; auto del 31 de marzo de 2020, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001031500020200095000.

**RESUELVE:**

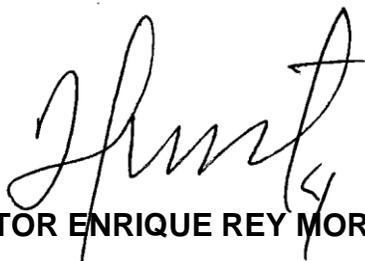
**PRIMERO:** Declarar la terminación del presente proceso, sin decisión de fondo, en atención a que el Decreto No. 111 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador Encargado del Departamento del Vaupés *“Por la cual se autoriza a la Secretaría de Hacienda Departamental del Vaupés al pago anticipado de honorarios a favor de los contratistas de prestación de servicios personales profesionales y de apoyo a la gestión que prestan sus servicios en la Gobernación Departamental del Vaupés”*, no es susceptible de Control Inmediato de Legalidad, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por conducto de la Secretaría del Tribunal, notifíquese virtualmente esta providencia a la Procuradora 49 Judicial II Administrativa y al señor Gobernador del Vaupés.

**TERCERO:** Paralelamente con lo anterior, publíquese esta providencia por los mismos medios virtuales en que se dio a conocer el auto admisorio de este trámite judicial, con el fin de darla a conocer a la comunidad en general.

**CUARTO:** En firme esta providencia archívese la actuación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Magistrado.-