

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

**Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**

Villavicencio, tres (03) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>REFERENCIA:</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>ASUNTO:</b>	CONTROL DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 091 DEL 5 DE JUNIO DEL 2020
<b>RADICACIÓN:</b>	50001-23-33-000-2020-00555-00

**I. AUTO**

Procede el Despacho a revisar el cumplimiento de los requisitos de ley que debe reunir el asunto de la referencia, para lo cual se tendrán en cuenta los siguientes:

**II. ANTECEDENTES**

El 9 de junio del 2020, el alcalde del municipio de Santa Rosalía - Vichada, allegó el Decreto No. 091 del 5 de junio del 2020, proferido por esa entidad, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Santa Rosalía - Vichada; para el respectivo control inmediato de legalidad.

**III. CONSIDERACIONES**

Al respecto, es de indicar que el Gobierno Nacional ha tomado diferentes decisiones con el fin de combatir la pandemia del COVID-19 en Colombia, dentro de las cuales dispuso mediante el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, "*por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*", declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho decreto.

Adicionalmente, dispuso que adoptarían a través de decretos legislativos, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; así mismo, que se dispondría de las operaciones presupuestales necesarias para conjurar la crisis. En virtud de lo anterior, se expidió el Decreto 440 del 20 de marzo del 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*".

Referencia: control inmediato de legalidad  
Radicación: 50001-23-33-000-2020-00555-00  
Auto: Se abstiene de avocar conocimiento de medio de control

En dicho decreto, el Gobierno Nacional tomó unas decisiones y señaló unas directrices en materia de contratación pública y en el procedimiento sancionatorio, dentro de las cuales se encuentra: i) la realización de audiencias por mecanismos electrónicos, ii) la suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura, iii) la utilización de instrumentos de agregación de demanda - *compra por catálogo derivado de acuerdos marco* -, iv) adquisición en grandes superficies, v) adición y modificación de contratos estatales que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia y vi) el procedimiento para pago de contratistas.

Sin embargo, respecto de la contratación de urgencia, dio aplicación a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, entendiéndose por comprobado el hecho que da lugar a la urgencia manifiesta, para lo cual dispuso en su artículo 7:

*“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.”*

Del contenido de la disposición antes mencionada es de señalar que el decreto legislativo pretendió dar por acreditadas, o, en los términos del Decreto 440 del 2020, entender comprobadas las circunstancias fácticas que justifican la declaratoria de urgencia manifiesta por parte de los alcaldes y gobernadores, en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

Desde esta perspectiva, el artículo 7 del Decreto 440 de 2020 al tener por acreditado los supuestos fácticos para hacer uso de la urgencia manifiesta, estableció una especie de presunción legal a partir de la cual se reunían los requisitos fácticos necesarios para dar aplicación a la urgencia manifiesta, lo cual suponía que tanto alcaldes como gobernadores o autoridades del orden territorial, quedaron relevadas de justificar el cumplimiento de los supuestos de hecho que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 establece como condiciones necesaria para poder hacer uso del mecanismo excepcional de contratación estatal.

En este orden de ideas, lo que se califica como medida extraordinaria al contenido normativo previsto en el artículo 7 del decreto 440 de 2020 respecto de la norma contenida en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, es precisamente la ausencia del requisito de justificar desde la perspectiva de los hechos la urgencia manifiesta.

Ahora, el alcalde del municipio de Santa Rosalía - Vichada profirió el Decreto No. 091 del 5 de junio del 2020, *“Por medio del cual se declara una situación de urgencia manifiesta en el Municipio de Santa Rosalía (Vichada) con ocasión del Estado Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la emergencia sanitaria decretada en el territorio Nacional, situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19)”*, disponiendo una acción inmediata para la adquisición de bienes y servicios necesarios para prevenir el contagio del COVID-19 en el municipio y para apoyar a las personas vulnerables más afectadas con las medidas ordenadas.

Por lo anterior, ordena dar uso a procedimientos más eficaces para la celebración de contratos de bienes y servicios que garanticen la atención sanitaria a todos los habitantes y residentes en el municipio, esto en aras de prevenir, mitigar y tratar la pandemia del COVID-19, de conformidad con los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

Entonces, referente al medio de control invocado, el artículo 136 del C.P.A.C.A. se sostiene, lo 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.”*

Debe el Despacho precisar, que si se quisiera establecer una regla metodológica para definir el ámbito de competencia material del Tribunal en los controles de legalidad derivado de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, cabría indicar que corresponde a aquellos actos administrativos que son expedidos por las autoridades territoriales como consecuencia de una facultad derivada del decreto que declaró el estado de excepción o de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del mismo; de tal forma, que si las decisiones que se toman en el acto sometido a control no devienen de estos decretos legislativos, sino que se expiden en desarrollo de atribuciones que preexistían, en principio no son susceptibles del control inmediato de legalidad, pues el artículo 136 del CPCA es claro al indicar que son objeto de control *“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función*

*administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.*” (Negrilla y subrayado propio)

En el presente asunto, para el Despacho es claro que la eventual discusión sobre si lo establecido en el artículo 7 del decreto 440 de 2020 constituye el ejercicio de una facultad extraordinaria derivada de un decreto legislativo y como tal susceptible de un eventual control inmediato de legalidad conforme a las directrices del artículo 136 del C.P.A.C.A. resulta superada, en la medida que al analizar el acto remitido se puede constatar que el mismo se fundamentó en las facultades ordinarias previstas en la Ley 80 de 1993 y en consecuencia dicho acto no es objeto del control inmediato de legalidad.

Lo anterior, no supone que el Despacho señale que la declaratoria de urgencia manifiesta en las cual se invoque el artículo 7 del Decreto 440 de 2020 no sea objeto de control inmediato de legalidad, sino que en el presente asunto tal norma no fue utilizada, por lo que cuando se allegué un acto administrativo en donde se de aplicación a la presunción establecida en esta norma, corresponderá a este Despacho avocar el conocimiento del mismo conforme a las directrices del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Visto desde otra arista, el Despacho se cuestiona ¿si la declaratoria de urgencia manifiesta decretada en el acto que es objeto de análisis en el presente asunto está supeditada al estado de excepción, es decir, que de no haberse expedido los Decretos 417 de 2020 y 440 de 2020, el alcalde del municipio de Santa Rosalía - Vichada no hubiese podido expedir el Decreto No. 091 del 5 de junio del 2020?. En caso de ser positiva la respuesta, resultaría claro que el acto deviene de la expedición de los decretos legislativos ya indicados, por el contrario, de ser negativa, implicaría que tal facultad no desarrolla ni se origina en los mencionados actos.

Para el despacho, la respuesta es negativa, por las siguientes razones:

En primer lugar, se advierte que el Decreto No. 091 del 5 de junio del 2020 expedido por el municipio de Santa Rosalía - Vichada, tuvo como fundamento normativo, las siguientes disposiciones: *“artículos 311, 314 y 315 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 80 de 1993, Ley 715 de 2001, Ley 1150 de 2007, Ley 136 de 1994 modificada parcialmente por la Ley 1551 de 2012, el Decreto 1082 de 2015, Decreto 417 de 2020 y Decreto Ley 537 de 2020”*, lo que quiere decir que tuvo como base las facultades ordinarias del representante legal del ente territorial, puesto que no señaló el Decreto 440 del 2020 que se refirió a la contratación pública, tema en el decreto objeto de estudio en el que contempla las facultades extraordinarias en función del Estado de Excepción.

De igual manera, se avizora que el municipio de Santa Rosalía - Vichada motivó el acto administrativo objeto de estudio, citando en su considerando lo siguiente:

Referencia: control inmediato de legalidad  
Radicación: 50001-23-33-000-2020-00555-00  
Auto: Se abstiene de avocar conocimiento de medio de control

*“Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el Coronavirus COVID-19, cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación del orden económico y social del país que justificó la Emergencia Económica y social.*

*(...)*

*Que ante la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el Coronavirus CODIV-19, y cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos negativos en distintos sectores que se han venido evidenciado, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una afectación en los componentes institucionales de la prestación del servicio, afectaciones económicas, sociales, en materia de salud pública y otros componentes que requieren con urgencia seguir adoptando medidas desde la administración municipal con la finalidad de garantizar el suministro de bienes, elementos tecnológicos, 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 COVID-19 que ya se encuentra presente en el departamento del Vichada.”*

En ese sentido, se advierte que se pronunció respecto del derecho de la salud y la seguridad social, los fines del Estado, expone las consideraciones que ha tenido la Organización Mundial de la Salud sobre el diagnóstico, las causas y los efectos del Coronavirus y resalta la necesidad de adquirir bienes en el ente territorial.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos aseverar que no estamos frente al ejercicio de facultades derivadas de los decretos legislativos proferidos en razón de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, sino de las que la Constitución y la Ley le ha permitido realizar como representante legal de un ente territorial. Así lo ha establecido la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta en diferentes pronunciamientos<sup>1</sup>, dentro de estos en el fallo del 8 de junio del 2020 proferido para el proceso de radicación 50001-23-33-000-2020-00102-00, en el que se indicó:

*“De esa manera, la facultad extraordinaria otorgada por el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020, permite obviar la exigencia de la motivación de las condiciones fácticas relacionadas con la pandemia del COVID 19 que permiten la aplicación de urgencia manifiesta como procedimiento de contratación directa para contrarrestar la correspondiente crisis, creando una presunción probatoria. Entonces, la entidad pública puede optar por: i) hacer uso de la facultad extraordinaria de dar por comprobados los supuestos de hecho acto para declarar la urgencia manifiesta en los términos del artículo 7 del decreto 440, o también, ii) puede darle cumplimiento a los requisitos que establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, comoquiera que la urgencia manifiesta es una situación que puede decretarse directamente por cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto*

<sup>1</sup> Véase proceso 50001-23-33-000-2020-00217-00 fallo del 11 de junio del 2020 y proceso 50001-23-33-000-2020-00127-00 fallo del 11 de junio del 2020.

*debidamente motivado en los términos definidos en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.*

*(...)*

*En síntesis, la Sala encuentra que pese a que en las consideraciones del acto administrativo objeto de control, se menciona el artículo 7 del Decreto 440 del 2020, esta invocación fue meramente formal y no material, pues el mandatario local igualmente expuso los motivos y razones de hecho que dieron lugar a la declaratoria de la urgencia manifiesta, por tanto, se entiende que no hizo uso de la disposición normativa contenida el decreto legislativo antes mencionado; sino que el mismo tuvo como fundamento los artículos 2 y 209 de Constitución Nacional y especialmente los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993."*

Así las cosas, el Despacho se abstendrá de avocar conocimiento frente al control inmediato de legalidad propuesto por el municipio de Santa Rosalía - Vichada contra el Decreto No. 091 del 5 de junio del 2020, "*Por medio del cual se declara una situación de urgencia manifiesta en el Municipio de Santa Rosalía (Vichada) con ocasión del Estado Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la emergencia sanitaria decretada en el territorio Nacional, situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19)*", teniendo en cuenta que los fundamentos normativos no contienen un ejercicio de las facultades extraordinarias de la administración derivados de los decretos legislativos expedidos como consecuencia de la declaración del *Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*, sino la aplicación de normatividad dispuesta por el legislador con anterioridad a la declaratoria del estado de excepción.

Lo anterior, no supone que el decreto remitido no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos que ya fueron indicados, sumado al hecho que por los mandatos del artículo 43 de la Ley 80 de 1993 dicho acto tiene un control administrativo por parte de la Contraloría que ejerce el control fiscal de la entidad que profiere el acto.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: ABSTENERSE DE AVOCAR** conocimiento frente al control inmediato de legalidad propuesto por el municipio de Santa Rosalía - Vichada contra el Decreto No. 091 del 5 de junio del 2020, "*Por medio del cual se declara una situación de urgencia manifiesta en el Municipio de Santa Rosalía (Vichada) con ocasión del Estado Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la emergencia sanitaria decretada en el territorio Nacional, situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19)*", por las razones expuestas en precedencia.

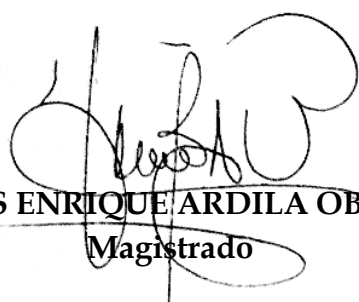
**SEGUNDO:** Notifíquese la presente decisión a la Procuradora 49 Judicial II de lo Contencioso Administrativo, garantizando el derecho de contradicción.

**TERCERO:** Por Secretaría infórmese a la comunidad de esta decisión, a través de su publicación en el sitio web de la Rama Judicial, la página web del Tribunal Administrativo del Meta y la red social twitter de la Corporación

**CUARTO:** Por secretaría comuníquese la presente decisión al municipio de Santa Rosalía - Vichada por el medio más expedito.

**QUINTO:** ARCHÍVENSE las diligencias, dejando las constancias y anotaciones de rigor en el sistema de información judicial Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**  
Magistrado