



**Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Arauca, Arauca, veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020)

Radicado : 81001 2339 000 2020 00060 00  
Solicitante : Municipio de Saravena  
Medio de control : Inmediato de legalidad  
Providencia : Sentencia de única instancia

Resuelve de fondo el Tribunal Administrativo de Arauca el asunto de la referencia, luego de adelantado el trámite procesal que corresponde a este medio de control especial ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

### ANTECEDENTES

1. Se recibió el Decreto 033 del 26 de marzo de 2020 de la Alcaldía de Saravena, *"Por medio del cual se declara urgencia manifiesta en el Municipio de Saravena como consecuencia de la declaratoria de situación de calamidad pública (Decreto Municipal 028 de 2020), por la emergencia generada por el coronavirus – COVID-19 y se dictan otras disposiciones"*, para efectuar su control inmediato de legalidad.

2. El 2 de abril de 2020 se admitió la solicitud de ejercer el control inmediato de legalidad; y se efectuaron las notificaciones, avisos, publicaciones, comunicaciones y traslados pertinentes.

3. En el proceso se recibieron las siguientes intervenciones:

3.1. El Personero Municipal de Saravena, pidió que se declare la legalidad parcial del Decreto 033 de 2020, *"en el entendido que la frase **"que resulten necesarios"**, presente en el artículo tercero, se debe interpretar y aplicar conforme al principio de legalidad presupuestal puesto que los movimientos o traslados presupuestales de los fondos territoriales a otros rubros, que cumplan con la misma función estratégica para mitigar los efectos de la pandemia, generarían un detrimento de la seguridad y el orden público, máxime cuando sea evidente la conexidad de estos fondos con las acciones que deben ejecutarse para atender la emergencia económica, social y ambiental que provoca la pandemia coronavirus COVID-19"*.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Las transcripciones que se incluyen en esta sentencia, así están escritas en el texto del que se tomaron; por lo tanto, los errores, imprecisiones y resaltados son del original, y con este aviso general, no se hará la advertencia específica cada vez que se amerite un (sic), para evitar su inútil y prolífica repetición; no obstante, se advierte que de algunas citas se suprimen notas de pie de página, por lo cual o no aparecen todas las del texto o las que aparecen no siempre tienen el mismo número que registra la sentencia o el documento original que se transcribe.

**3.2.** El Ministerio Público luego de referirse a los estados de excepción y a sus controles, así como a las funciones del Alcalde y a la figura jurídica de la urgencia manifiesta, considera que el decreto objeto de análisis, se encuentra en efecto motivado y en él se incluyeron las consideraciones relativas a su necesidad y oportunidad, cumple con el requisito de suscripción, pues está firmado por el Alcalde Municipal, explica la relación entre los hechos y las medidas que justifican su expedición, por lo que el acto bajo examen cumple el requisito de motivación expresa, se expidió dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, que se declaró mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, cumple con los principios de conexidad, finalidad y proporcionalidad, lo encuentra ajustado al marco constitucional y legal, y manifestó que *"Finalmente, la declaratoria de situación de urgencia manifiesta no contiene criterios discriminatorios por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, por lo anterior el decreto 033 de 2020 supera el juicio de proporcionalidad y de no discriminación"*.

#### **4. La norma jurídica que se analiza**

El Decreto 033 de 2020, proferido por el Alcalde de Saravena el 26 de marzo de 2020, decidió:

**"ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR LA URGENCIA MANIFIESTA en el MUNICIPIO DE SARAVERENA,** con el propósito de adoptar las acciones contractuales, administrativas y financieras necesarias para prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener, la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del Coronavirus COVID-19; de modo que, las dependencias de la Administración Municipal puedan tomar las medidas y acciones que consideren necesarias.

**ARTICULO SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la Administración Municipal, celébrense los actos y contratos que tengan como finalidad prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener, la emergencia sanitaria y preservar el orden público.

**PARAGRAFO PRIMERO:** Para efectuar la contratación directa del bien o del servicio como consecuencia de la urgencia manifiesta por parte de la Oficina de Asesora Jurídica, se ordena a todas las dependencias de la Administración Municipal, la presentación escrita de la necesidad precisa a contratar, junto con los respectivos soportes.

**PARAGRAFO SEGUNDO:** Para efectuar la contratación directa del bien y/o servicio como consecuencia de la Urgencia Manifiesta se deberá remitir la solicitud de contratación a la Oficina Asesora Jurídica, previa verificación por cada sector que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado y además se debe revisar la idoneidad del contratista.

**ARTICULO TERCERO:** Ordenar a la Secretaría de Hacienda Municipal que realice los movimientos presupuestales (recursos municipales, Departamentales, Nacionales e Internacionales) que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública declarada por el Alcalde Municipal mediante Decreto

028 del 20 Marzo de 2020 y de Urgencia Manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 de Decreto 1082 de 2015.

**ARTICULO CUARTO:** Remitir inmediatamente se celebren los contratos o convenios originados en la urgencia manifiesta, junto al presente acto administrativo, el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, a la Contraloría General de la República en su página web en el Link CONTRATACION URGENCIA MANIFIESTA para que ejerza el control fiscal de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

**ARTÍCULO QUINTO: VIGENCIA** el presente Decreto rige a partir de su fecha de publicación”.

## CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios de la única instancia, procede la Sala de Decisión a resolver de fondo el presente proceso judicial especial.

### 1. El problema jurídico

Consiste en: ¿Es ilegal el Decreto 033 de 2020, proferido por el Alcalde de Saravena?

### 2. Análisis de aspectos procedimentales

**2.1. Sentencia de fondo.** El proceso cumple con el cometido encargado a la Administración de Justicia de dirimir el caso puesto a su consideración<sup>2</sup>.

**2.2.** El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para decidir, pues se trata de un medio de control que contempla el CPACA y con regla de competencia expresa (Artículos 136, 151.14, CPACA)<sup>3</sup>.

Al proceso le corresponde el trámite en única instancia (Artículo 151.14, CPACA); y la decisión se adopta por la Sala (Artículos 125, 185, CPACA).

### 3. Pruebas recaudadas

Del acervo probatorio allegado y valorado, se destacan las siguientes:

<sup>2</sup> Significa que se controló en forma exitosa la legalidad procesal en todos sus aspectos, dentro de ellos, los de jurisdicción, competencia, y sin nulidades u otros trámites por decidir.

<sup>3</sup> CPACA hace referencia al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normativa que reemplazó al C.C.A; C.C.A corresponde al Código Contencioso Administrativo, vigente hasta el 2 de julio de 2012 pero que se aplica en los procesos iniciados antes de esa fecha; cuando se escriba C. Po, se hace alusión a la Constitución Política de Colombia; C.P.C es Código de Procedimiento Civil; CGP es Código General del Proceso. al mencionar C.C, es Código Civil, C. Cio. es Código de Comercio y E. T. Estatuto Tributario. M. P. es el Magistrado Ponente en sentencias que se citan.

a. Decreto 033 de 2020, proferido por el Alcalde de Saravena.

#### 4. El caso concreto

**4.1.** El Alcalde de Saravena expidió el Decreto 033 de 2020, y consideró que para las decisiones que adoptaba, estaba autorizado por el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, que adoptó el Presidente de República a través del Decreto Legislativo 417 de 2020, y de manera específica por el Decreto Legislativo 440 de 2020.

#### 4.2. Los estados de excepción y sus controles

**Consagración constitucional.** El Constituyente Primario estructura el ordenamiento jurídico con el anhelo supremo que su sociedad transite siempre por los senderos de la normalidad y la tranquilidad. Pero también sabe que sus gentes pueden padecer momentos de grave perturbación colectiva, ya de origen natural, ya por causa humana, por lo que de manera previsiva también plasma instrumentos de bifronte naturaleza, política y jurídica, para afrontarlos, instituyendo así los estados de excepción, que en nuestra Constitución Política se consagran en los artículos 212-215, como los de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social y ecológica o grave calamidad pública.

La Asamblea Constituyente de 1991 fue drástica al limitar estos estados de excepción, para impedir lo que se presentó con la Constitución Nacional de 1886 cuando se vivió en permanente abuso del estado de sitio; y se tuvo esa claridad correctiva a pesar que el mal uso de dicha figura fue lo que permitió su existencia, la de la Asamblea, prohibida de manera tajante en la Carta de entonces; de ahí que se restringe el tiempo de duración de los estados de excepción, excepto el de guerra exterior que por obvias razones durará hasta cuando logremos repeler el ataque o vencer al Estado que atacemos o nos derroten, y se prohíben decisiones como las de suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales, interrumpir el normal funcionamiento de las ramas y órganos del poder público, y desmejorar los derechos sociales de los trabajadores, entre otras restricciones que impuso.

**La concreción legislativa.** Así mismo, se establecieron varios controles judiciales –Además del político a cargo del Congreso Nacional- frente a las decisiones que se adopten bajo su amparo, ya se trate de las legislativas del Presidente de la República, por la Corte Constitucional (Decretos tanto de declaratoria del estado de excepción como de aquellos mediante los que haga uso de las atribuciones de que queda investido), y por la Jurisdicción Contencioso Administrativa sobre (i) Las medidas de carácter general, (ii) Dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) En desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción; en este caso, si las expiden entidades territoriales o nacionales pero a través de sus direcciones

regionales, la competencia es del Tribunal Administrativo, y si emanan de autoridades nacionales es del Consejo de Estado (Artículos 214.6, y 215, párrafo, C. Po; 20, Ley 137 de 1994 y 136, 151.14, 156, 185, CPACA), mediante el Control Inmediato de Legalidad (CIL).

**El precedente jurisprudencial.** La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994, consagró que el Control Inmediato de Legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales. Y precisó en dicha sentencia: *"Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley"*.

Sobre el control que ejerce, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias sentencias, dentro de ellas, las C-670 de 2015, C-802 de 2002.

El Consejo de Estado también se ha ocupado del tema, entre otras, a través de las siguientes providencias: M. P. Filemón Jiménez Ochoa, 11 de agosto de 2009, rad. 11001031500020090030400; M. P. Gerardo Arenas Monsalve, 31 de mayo de 2011, rad. 11001031500020100038800; M. P. Marta Nubia Velásquez Rico, 3 de abril de 2020. Rad. 11001031500020200 0954-00; M. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, 21 de abril de 2020, rad. 11001-03-15-000-2020-01190-00; M. P. Ramiro Pazos Guerrero, 8 de mayo de 2020, rad. 11001031500020200146700; M. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, rad. 1100103150002020-0094400.

De ellas y de lo que aporta la Sala, se pueden estructurar las siguientes características del Control Inmediato de Legalidad:

- Es un proceso de *carácter jurisdiccional*,
- *Integral*,
- *Autónomo*,
- *Inmediato y automático u oficioso*,

- No es dable inadmitir la decisión administrativa recibida por el Juez del Control, para propiciar que la autoridad remitente subsane, corrija o la ajuste a los requisitos que permitan asumir su conocimiento,
- El Juez del Control Inmediato de Legalidad no puede extender su interpretación a aspectos no plasmados en la decisión por la autoridad administrativa o no queridos por esta; debe saber que no es coadministrador,
- La sentencia de fondo que se profiera es oponible a todos (erga omnes), pero solo hace tránsito a cosa juzgada relativa,
- El trámite del proceso no impide la ejecución de la decisión administrativa,
- Admite la intervención pública,
- La inexecutable del Decreto Legislativo que se invocó para expedirla, no sustrae ni impide la decisión judicial, pues mientras estuvo vigente, la actuación administrativa surtió efectos jurídicos,
- La construcción del análisis jurídico es carga especial de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y
- Proceden las causales de nulidad ordinarias del CPACA.

#### **4.3. EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 033 de 2020**

Este aspecto se analizó en el auto admisorio del Control Inmediato de Legalidad frente al decreto que se estudia. Se estableció que este proceso se instituyó (Artículo 136, CPACA) para que la Jurisdicción Contencioso Administrativa revise si se ajustan al ordenamiento jurídico (i) Las medidas de carácter general, (ii) Dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) En desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción y se encontró que "El Decreto 033 de 2020 cumple los tres requisitos, pues adopta medidas de carácter general, en ejercicio de la función administrativa, e invoca en su motivación y decide en la parte resolutive, circunstancias relativas al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que declaró el Presidente de la República a través del Decreto 417 de 2020. De manera específica, el acto administrativo municipal se expidió en aplicación del Decreto Legislativo 440 de 2020, para la declaratoria de la urgencia manifiesta" durante el estado de excepción.

La Sala corrobora y ratifica que los requisitos referidos a la competencia y la forma fueron cumplidos al expedirse el Decreto que se controla, pues además de los tres del artículo 136, CPACA, fue proferido por una autoridad territorial, en cabeza del Jefe de la entidad, el Alcalde del Municipio de

Saravena, y contiene a pesar que los actos administrativos no están sometidos a formalidad alguna –Distinto a las sentencias, providencias disciplinarias y fiscales, Leyes, entre otras decisiones estatales que sí la exigen-, sus datos mínimos de identificación, número, fecha de expedición, fundamento normativo que lo autoriza, motivación y parte resolutive.

Es necesario precisar que las autoridades administrativas son autónomas para escoger los mecanismos jurídicos que consideren mejores frente a circunstancias especiales que se les presenten.

Así, ante la situación de anormalidad, como la que padece el país en razón de la pandemia ante el covid-19, y en el campo de la contratación para adquirir con especial celeridad, bienes y servicios y ejecutar obras, los Jefes de las entidades del orden territorial (Alcaldes, Gobernadores y Gerentes o Directores) tienen a su disposición al mismo tiempo: **i)** La declaratoria de desastre o de la calamidad pública, Ley 1523 de 2012, artículos 55-59, 65 y siguientes, **ii)** La declaratoria de urgencia manifiesta, ordinaria, Ley 80 de 1993, artículo 42), y **iii)** La contratación de urgencia consagrada en desarrollo del actual estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020. Cada mecanismo jurídico establece sus competencias, requisitos, facultades, finalidades, limitaciones, responsabilidades, y efectos, y por lo tanto se rigen por su propia regulación y tienen sus mecanismos específicos de control. Y estos tres instrumentos ni se superponen ni se repelen, para hoy excluir alguno.

Así, en el escenario **iii)**, esto es, el del actual estado de excepción, se contemplan aspectos a los que no se pueden recurrir en los otros dos, como los referidos a las audiencias públicas, los procedimientos sancionatorios, suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura, utilización de los instrumentos de agregación de demanda, mecanismos de agregación de demanda de excepción, adquisición en grandes superficies, contratación de urgencia, y la posibilidad de adición y modificación de contratos estatales, entre otros. Además que en aquellos dos el Jefe de la entidad tiene la carga de demostrar la real ocurrencia de las circunstancias fácticas que generan la decisión de urgencia, mientras que en este la prueba se consagra por mandato legal que la da el Decreto Legislativo por acreditada (Artículo 7, Decreto 440 de 2020) y lo releva de su comprobación. Por lo tanto, la existencia de aquellos dos mecanismos ordinarios de contratación ante situaciones de anormalidad, no interfieren ni impiden la legal aplicación del tercero producto del estado de excepción.

Cada Jefe de entidad determina la vía a seguir, según sus criterios de política pública, conveniencia y oportunidad que adopte y las condiciones propias de su particular y concreta circunstancia; y no es dable para el Juez del Control Inmediato de Legalidad anular aquella decisión por el mero hecho de suponer que debió optar por el mecanismo que el servidor judicial considere más apropiado, ni estudiarla bajo un contexto distinto al

adoptado en vía administrativa. Esto escapa al análisis jurídico que le corresponde al Juez del Control.

#### 4.4. EXAMEN MATERIAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En este aspecto, *"La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de marzo de 2012, destacó que "El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción". (Subrayas agregadas)". M. P. Oswaldo Giraldo López, 31 de marzo de 2020, rad. 11001031500020200095800.*

El Decreto 033 de 2020 proferido por el Alcalde de Saravena, se ajusta a las exigencias de la Ley 137 de 1994, *"Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia"*, dentro de los cuales el de Emergencia Económica, Social y Ecológica está permitido en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 215 de la C. Po.

En efecto, se expidió dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Artículo 1) que declaró el Presidente de la República a través del Decreto 417 de 2020 y dentro de sus 30 días de vigencia, no se observa que transgreda el artículo 93 de la Constitución Política ni alguno de los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia (Artículo 3), ni alguno de los derechos intangibles que establecen los artículos 4 y 5. De igual forma, no suspende las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos, ni restringe la garantía de la libre y pacífica actividad política, como tampoco limita el ejercicio de algún derecho no intangible, ni afecta el núcleo esencial de alguno de estos o de uno fundamental ni la vigencia del estado de derecho (Artículos 6 y 7), se cumplen los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad (Artículo 9).

Así mismo, las medidas adoptadas están directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos y a la necesidad que condujo a su declaratoria (Artículos 10 y 11), se encuentra proporcional con los hechos que trata de conjurar y no entrañan discriminación alguna (Artículos 13 y 14), no adopta las prohibiciones del artículo 15, no reproduce algún acto administrativo anulado o suspendido (Artículo 19), el decreto se refiere a materia que tiene relación directa y específica con el estado de excepción

pues adopta medidas establecidas por el Presidente de la República en los Decretos 417 y 440 de 2020 (Artículo 47), no se desmejoran los derechos sociales de los trabajadores (Artículo 50), y no obstaculiza el cumplimiento de las medidas legislativas de excepción ni se extralimita el Alcalde en su ejercicio (Artículo 53).

También hay concordancia material –Si bien parcial, en aspecto que más adelante se analiza- entre el Decreto 033 de 2020 de la Alcaldía de Saravena, y los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, normas jurídicas con fuerza de Ley que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

En efecto, mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, teniendo como una de sus justificaciones “Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la (...) **Ley 80 de 1993**, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación”, al tiempo que ya preveía “Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales. Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, (...)” y también “Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de **contratación directa** siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, **adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro**, con el

*objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19". Resaltados fuera del texto original.*

Si bien en dicho Decreto se hizo alusión solo al "Gobierno Nacional", con el Decreto 440 de 2020 se extendieron las facultades de contratación directa a todas las "entidades estatales".

Por su parte, a través del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, se dictaron "medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19".

Dentro de sus consideraciones se estableció "Que en la justificación para la declaratoria de emergencia se señaló, entre otros aspectos: "En ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la (...) Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del estado de emergencia económica, social y ecológica con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación", así como también "Que de conformidad con lo anterior, se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante, en caso de ser necesario, y con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permitan continuarlos de manera normal; adicionalmente, es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia" y se dispusieron reglas para las audiencias públicas, procedimientos sancionatorios, suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura, utilización de los instrumentos de agregación de

demanda, mecanismos de agregación de demanda de excepción, adquisición en grandes superficies, contratación de urgencia, adición y modificación de contratos estatales, procedimiento para el pago de contratistas del Estado, y contratos del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En aplicación de los dos decretos legislativos invocados, en el Decreto 033 de 2020 se decidió "**DECLARAR LA URGENCIA MANIFIESTA en el MUNICIPIO DE SARAVENA**, con el propósito de adoptar las acciones contractuales, administrativas y financieras necesarias para prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener, la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del Coronavirus COVID-19; de modo que, las dependencias de la Administración Municipal puedan tomar las medidas y acciones que consideren necesarias" (Artículo primero); y ordenó como consecuencia de ello, celebrar "los actos y contratos que tengan como finalidad prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener, la emergencia sanitaria y preservar el orden público" y fijó procedimientos para la contratación de urgencia ante la Oficina Asesora Jurídica del Municipio (Artículo segundo). También estableció trámites presupuestales (Artículo tercero), ordenó la remisión de los documentos contractuales originados en la urgencia a la Contraloría General de la República (Artículo cuarto) y prescribió que el decreto regiría a partir de la fecha de su publicación (Artículo quinto).

De la confrontación entre el decreto municipal y los decretos legislativos, se establece que el Alcalde de Saravena solo tomó de estos, especialmente del 440 de 2020, la autorización para declarar la urgencia manifiesta y utilizar la contratación directa. Pero el Jefe de la entidad territorial no aplicó a nivel municipal, -Lo que le era jurídicamente permitido omitir pues la disposición nacional no era obligatoria pues muchas entidades estatales podrían no necesitar dichos mecanismos y por ello en múltiples oportunidades menciona que ellas "podrán"-, ninguna de las otras posibilidades que permitía el citado Decreto 440 de 2020 (Reglas para las audiencias públicas, procedimientos sancionatorios, suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura, utilización de los instrumentos de agregación de demanda, mecanismos de agregación de demanda de excepción, adquisición en grandes superficies, adición y modificación de contratos estatales). Y no requería demostrar algún aspecto fáctico adicional para la procedencia de su decisión, como sí le hubiera tocado en caso que hubiera recurrido a las Leyes 80 de 1993 o 1523 de 2012, pues estaba facultado para ello por expreso mandato legal, ya que el Decreto 440 de 2020 determinó en forma concreta y clara que "se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta" (Artículo 7).

De manera que el Alcalde de Saravena acogió en parte, el Decreto Legislativo 440 de 2020, con lo cual los artículos primero, segundo, cuarto y quinto del acto administrativo que se analiza, esto es, el Decreto 033 de 2020, se expidió y concretó una decisión legislativa excepcional ejercida

por el Presidente de la República dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que declaró mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020. Es así, por cuanto el artículo primero adopta la urgencia manifiesta que se le facultó, y en los artículos segundo, cuarto y quinto se establecieron trámites y procedimientos administrativos internos consecuenciales a aquella medida contractual, que no contradicen en algo las medidas del Decreto Legislativo 440 de 2020.

Por lo tanto, se establece que el Decreto 033 de 2020, expedido por el Alcalde de Saravena, en sus artículos primero, segundo, cuarto y quinto, se ajustan a la norma constitucional (Artículo 215) que consagra el actual estado de excepción que vive el país, así como a la normativa legal que lo rige (Ley 137 de 1994) y a los decretos legislativos que invocó (Decretos 417 y 440 de 2020), es decir, es conexo y está conforme con las normas superiores que corresponden; y acorde con la realidad de los motivos que dieron lugar al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, pues concreta la labor del Municipio de Saravena en este tiempo de anormalidad, para garantizar la continuidad de sus servicios en cuanto a la celeridad en el procedimiento de contratación necesario para adquirir bienes y servicios o ejecutar obras con el objeto exclusivo de prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener, la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, pero dentro de las medidas necesarias, razonables y proporcionales que se han expedido para atender dicha emergencia sanitaria que recorre todo el mundo, y a cuya presencia no escapa Colombia, conforme con las atribuciones y competencias de la entidad.

De ahí que como lo ha definido el Consejo de Estado (M. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, rad. 1100103150002020-0094400), aquí también se determina que la decisión contenida en los artículos primero, segundo, cuarto y quinto del Decreto 033 de 2020 de la Alcaldía de Saravena, *"resulta idónea, necesaria y proporcional con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Como se demostró, se observa una especial correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo"*.

De manera adicional, aquí es importante destacar lo siguiente: Las disposiciones del Decreto Legislativo 440 de 2020, en razón del Decreto Legislativo 537 de 2020, artículo 11, se mantendrán vigentes *"mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19"*.

Ello conduce a tener presente dos conceptos diferentes, si bien ambos surgen como consecuencia de la pandemia del covid-19 y se superponen en el tiempo: Uno es la **Emergencia Sanitaria**, de mera naturaleza administrativa, que declaró el Ministerio de Salud y Protección Social el 12 de marzo de 2020 a través de la Resolución 385 de 2020 y se extiende hasta el 30 de mayo de este año, con la anunciada posibilidad de prórroga

hasta septiembre venidero; y otro es el **Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica**, de estirpe constitucional y legislativa, que declaró el Presidente de la República, mediante los Decretos 417 (17 de marzo) y 637 (6 de mayo) de 2020, cada uno por 30 días calendario. Por lo tanto, los servidores públicos en este tiempo especial, deben tener en cuenta estas dos figuras jurídicas, muy diferentes en sus fuentes normativas, competencias, facultades que otorgan, controles y duración.

De otra parte y como se ha podido advertir en las consideraciones precedentes, el artículo tercero del Decreto 033 de 2020 proferido por el Alcalde de Saravena, amerita un análisis especial y específico para determinar si es ilegal.

En su intervención, el Personero de Saravena considera que es necesario precisar o limitar su aplicación, es decir, pide que se module la decisión que lo declare legal, estableciendo que *"la frase **"que resulten necesarios"**, presente en el artículo tercero, se debe interpretar y aplicar conforme al principio de legalidad presupuestal"*.

La petición no se acoge en el sentido pedido, toda vez que se refiere a cómo debe ejecutarse la norma jurídica y a aconsejar su debida aplicación, al suponer que la administración municipal de Saravena va a actuar de manera ilegal en el manejo presupuestal del tema haciendo modificaciones arbitrarias, lo cual escapa al análisis judicial y normativo que se efectúa en este proceso.

Sin embargo y por otras razones, estas jurídicas, sí se encuentra ilegal el artículo tercero del Decreto 033 de 2020.

En efecto, el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020, que se constituye en el fundamento inmediato del Decreto 033 de 2020 de Saravena, remite de manera expresa a *"los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993"* y exige que *"Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente"*. A su vez, el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 es perentorio al consagrar que *"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"*. Resaltado fuera del original.

Esta última disposición es vulnerada por el Decreto 033 de 2020, ya que en su artículo tercero decide *"Ordenar a la Secretaria de Hacienda Municipal que realice los movimientos presupuestales (...) que resulten necesarios"* para conjurar la situación que condujo a la urgencia manifiesta.

La violación se presenta en dos aspectos: i). Excede la facultad legal que solo permite efectuar traslados presupuestales, y ii). Incumple las reglas de asignación de funciones a subalternos.

En el primer aspecto, es necesario precisar que la regla general que impera en nuestro ordenamiento jurídico radica en cabeza de las Corporaciones Públicas (Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales) la competencia para decidir sobre el presupuesto de todas las entidades públicas (Artículos 345-355, 313, 315, C. Po; Corte Constitucional, entre otras, sentencias C -1249 de 2001, C-1072 de 2002), salvo en casos excepcionales como el que aquí se presenta, cuando algunas facultades se trasladan al Jefe de la entidad administrativa (Artículos 212-215, C. Po; y Ley 80 de 1993, artículo 42).

Para el presente caso, se reitera que el Decreto 033 de 2020, en su artículo tercero decidió "*Ordenar a la Secretaria de Hacienda Municipal que realice los movimientos presupuestales (...) que resulten necesarios*" para conjurar la situación que condujo a la urgencia manifiesta. Pero se debe tener en cuenta que los "*movimientos presupuestales*" que se pueden realizar incluyen varias operaciones como la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, las adiciones o la apertura de créditos adicionales, y los traslados internos (Artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, Decreto 111 de 1996).

Significa lo anterior, que en concordancia con el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el Alcalde no está autorizado por esta norma jurídica para efectuar todos los "*movimientos presupuestales*" que permite el Estatuto Orgánico del Presupuesto, sino única y exclusivamente puede "***hacer los traslados presupuestales internos que se requieran***".

En forma clara y elemental se observa entonces que al incluir el artículo tercero del Decreto 033 de 2020 otras operaciones o modificaciones distintas y adicionales al solo traslado presupuestal (*Consiste en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda*, Consejo de Estado, M. P. William Zambrano Cetina, 5 de junio de 2008, concepto 1.889, rad. 11 001030600020080002200), el Alcalde está asumiendo competencias y facultades para las que no está autorizado sobre el Presupuesto Municipal, ni siquiera en un estado de excepción, y así lo indica de manera concreta dicha providencia de nuestra Alta Corte: "*Las demás modificaciones que se requieran, se trate o no de urgencia manifiesta, son de competencia exclusiva del Congreso, en el nivel nacional, de las asambleas y de los concejos en el nivel territorial (...)*", y esta posibilidad no se la brindaron los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, que invocó como fundamento normativo para expedir su acto administrativo.

En el segundo aspecto, se encuentra que el Alcalde en el mismo artículo tercero del Decreto 033 de 2020, le está impartiendo una orden a una dependencia del Municipio, la Secretaría de Hacienda, para que esta "realice los movimientos presupuestales" que resulten necesarios para conjurar la situación que motivó la declaratoria de urgencia manifiesta.

Esta disposición resulta ilegal, además de lo ya señalado en las consideraciones precedentes, pues ordena actuaciones presupuestales que no le corresponden a la Alcaldía ya que se reitera, solo podía asumir "traslados presupuestales internos" y no la generalidad de operaciones que pueden ejecutarse como "movimientos presupuestales", también porque no establece la naturaleza jurídica en la que se efectúa dicha asignación.

Es claro que al Alcalde le corresponde conforme con el artículo 315 de la Constitución Política "9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto" y "3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)", y la función administrativa que le corresponde la puede ejercer en forma directa o "mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones" (Artículo 209, C. Po).

En el caso del artículo tercero del Decreto 033 de 2020, el Alcalde decidió no ejercer de manera directa la función de efectuar por sí mismo los traslados presupuestales que le permitía el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 con fundamento en el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020, pero tampoco la orden emitida se puede enmarcar dentro de las figuras jurídicas de la descentralización, la delegación ni la desconcentración de funciones (Artículos 7-10, Ley 489 de 1998).

En efecto, no se trata de descentralización que "es un principio organizacional que tiene por objeto distribuir funciones entre la administración central y los territorios (descentralización territorial), o entre la primera y entidades que cumplen con labores especializadas (descentralización por servicios), de manera que el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales o las instituciones especializadas (Corte Constitucional, sentencia C-205 de 2005), ya que el Municipio no le está trasladando funciones a otra entidad territorial o descentralizada.

Tampoco es desconcentración, ya que no se trata de "radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa", ni cumple con los requisitos de la delegación porque no se trata de funciones asignadas al Alcalde -Excepto la del traslado presupuestal, que era dable delegar (Artículo 110, Decreto 111 de 1996)- por lo que entonces no puede delegar lo que no le corresponde y tampoco se asignan asuntos específicos, pues se menciona es la generalidad de "movimientos presupuestales", que como

se estableció arriba, son varias clases de operaciones o modificaciones que pueden recaer sobre el Presupuesto Municipal de Saravena, al margen que la antitécnica redacción imparte es una orden general e imprecisa y no alude a una específica transferencia de funciones en alguna de las modalidades administrativas a las que podía recurrir el Alcalde en su calidad de Jefe de la entidad.

De ahí que así emitida, dicha orden carece de respaldo normativo y por ello todo el artículo tercero del Decreto 033 de 2020 del Alcalde de Saravena debería desaparecer del ordenamiento jurídico.

No obstante, se modulará la decisión, para precisar que conforme con lo que se ha expuesto en las precedentes consideraciones, de su artículo tercero solo son legales los traslados presupuestales internos –No algún otro movimiento o modificación presupuestal- que adopte de manera directa el Alcalde Municipal –No otro servidor público de la entidad-.

Por lo tanto, ante el problema jurídico que se planteó, se responde que es legal el Decreto 033 de 2020, proferido por el Alcalde de Saravena, excepto el artículo tercero cuya legalidad se declarará condicionando su aplicación, a que los únicos "*movimientos presupuestales*" legales que se pueden hacer son "*los traslados presupuestales internos*" que adopte de manera directa el Alcalde Municipal.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## RESUELVE

**PRIMERO.** DECLARAR legal el Decreto 033 de 2020, proferido por el Alcalde de Saravena, condicionando la aplicación de su artículo tercero, a que **los únicos** "*movimientos presupuestales*" legales que se pueden hacer son "*los traslados presupuestales internos*" que adopte de manera directa el Alcalde Municipal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente sentencia.

**SEGUNDO. ORDENAR** que por Secretaría, se notifique esta providencia al Alcalde de Saravena y al Agente del Ministerio Público. Y se le comunique a los intervinientes en el proceso.

**TERCERO. ORDENAR** que se publique esta sentencia en la página web de la Rama Judicial ([www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)); y en la del Municipio de Saravena, lo cual ordenará el Alcalde Municipal.

**CUARTO. ORDENAR** que en firme la decisión, se archive el expediente, previo el registro y las anotaciones pertinentes.

La presente providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
Magistrado



**YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO**  
Magistrada



**LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**  
Magistrada