TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Magistrada: LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Arauca, Arauca, diez (10) de julio de dos mil veinte (2020).

Proceso	:	81001-2339-000-2020-00086-00
Medio de control	:	Control inmediato de legalidad
Solicitante	:	MUNICIPIO DE PUERTO RONDÓN
Acto expedido	:	Decreto No. 012 del 20 de marzo de 2020

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Arauca a ejercer el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 012 del 20 de marzo de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA UN ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA Y SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PUERTO RONDON, CON OCASIÓN A LA EMERGENCIA SANITARIA DERIVADA POR LA PANDEMIA COVID-19"*, expedido por el Alcalde del Municipio de Puerto Rondón.

1. ANTECEDENTES

- La Organización Mundial de la Salud -OMS- declaró el 11 de marzo de 2020 el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia.

- El Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución No. 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"*.

- El Gobierno Nacional en cabeza del Presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir por un lado, la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y por el otro, la extensión de los efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida.

- En atención a dichas consideraciones, el Municipio de Puerto Rondón profirió el Decreto No. 012 del 20 de marzo de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA UN ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA Y SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PUERTO RONDON, CON OCASIÓN A LA EMERGENCIA SANITARIA DERIVADA POR LA PANDEMIA COVID-19"*, acto administrativo objeto de estudio en el presente medio de control.

El texto del Decreto se transcribe en su parte resolutiva así:

> *"**ARTICULO PRIMERO:** DECLARATORIA: Declárese la (sic) el ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, por emergencia sanitaria con ocasión a la situación causada por el Coronavirus (COVID-19) en toda la jurisdicción del Municipio de Puerto Rondón, Departamento de Arauca, por el término de treinta (30) días calendario indicados en el Decreto 417 de 2020 de la Presidencia de la República.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *DECLARATORIA: Declárese la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Puerto Rondón, Departamento de Arauca, en los términos previstos en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, 2 de la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, por el término de treinta (30) días calendario.*

PARÁGRAFO: *Una vez superados los motivos o eventos de la urgencia manifiesta, aquí declarada, el Alcalde Municipal de Puerto Rondón, así lo declarará mediante acto administrativo motivado.*

ARTÍCULO TERCERO: *De conformidad con el parágrafo del artículo 42 mencionado, efectúense los traslados presupuestales, tendientes a solventar la contingencia natural presentada por el Municipio de Puerto Rondón.*

ARTÍCULO CUARTO: *Ordénese a la Unidad de Gestión del Riesgo del Municipio de Puerto Rondón, que con base en el Plan de Acción Específico para la prevención y contención del Covid19, por intermedio de la dependencia competente de la Administración Municipal, realice la contratación necesaria, que permita atender la situación de emergencia sanitaria que se presenta.*

PARÁGRAFO: *La contratación que se adelante relacionada directamente con las actividades del plan de acción específico, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, atendiendo a los requisitos y formalidades que exige la Ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y con la posibilidad de contemplar cláusulas excepcionales conforme lo prevén los 14 a 18, 42 (SIC) de la Ley 80 de 1993.*

ARTÍCULO QUINTO: *Convocase a la Población del Municipio de Puerto Rondón estar atentos al cumplimiento de las ordenes que se impartan por las autoridades nacionales, departamentales y municipales.*

ARTÍCULO SEXTO: *Como consecuencia de lo anterior, y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la Administración Municipal, celébrense en el término previsto en el artículo tercero de este Decreto, los contratos necesarios que permitan atender la emergencia sanitaria, a través del suministro de bienes y servicios necesarios para conjugar los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020 y medidas de urgencia en contratación estatal adoptadas por el Presidente de la República mediante el Decreto 420 de 2020.*

PARÁGRAFO 1: *Sin necesidad de acudir a los procesos contractuales de licitación o concurso públicos, según lo establecido en el numeral 1 literal f del artículo 24 de la ley 80 de 1993, y con el fin de superar la urgencia manifiesta declarada en este acto administrativo, deberán celebrarse todos aquellos contratos que tengan directa relación con la emergencia y que permitan atender las circunstancias señaladas en la parte motiva de este decreto.*

PARÁGRAFO 2: *El alcalde Municipal además de obviar los procesos contractuales establecidos en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, con el fin de atender las necesidades y los gastos propios que demande la atención de la emergencia sanitaria, podrá mientras dure la misma, hacer los traslados presupuestales permitidos por la Ley y apropiar estos recursos en los rubros presupuestales necesarios para realzar las contrataciones respectivas.*

ARTÍCULO SÉPTIMO: *Remítanse los contratos celebrados y relacionados directamente con las actividades de rehabilitación de las zonas afectadas originados en la presente declaratoria de emergencia económica, social y ecológica y declaratoria de urgencia manifiesta, así como el presente Acto*

Administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación y de las pruebas de los hechos, a la Contraloría Departamental de Arauca, con el fin de que se ejerza el respectivo control fiscal, de conformidad con lo establecido en el artículo 95 de la Ley 1523 de 2012 y artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

ARTÍCULO OCTAVO: *Envíese copia del presente Acto Administrativo a la Gobernación de Arauca y Oficina de Control Interno de la Entidad y Contraloría General de la República de conformidad con la Circular 006 del 2020, para su conocimiento y fines pertinentes.*

ARTÍCULO NOVENO: *Socializar y publicar a la población residente y visitante del Municipio de Puerto Rondón las medidas adoptadas en el presente decreto.*

ARTÍCULO DÉCIMO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y será publicado en la página web del Municipio."*

2. ACTUACION PROCESAL

El Municipio de Puerto Rondón remitió copia del Decreto No. 012 del 25 de marzo de 2020, con el fin de que esta Corporación adelantara el correspondiente control inmediato de legalidad, según lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Mediante proveído del 6 de mayo de 2020 se avocó conocimiento del mencionado Decreto para adelantar el respectivo control inmediato de legalidad, y se resolvió i) ordenar la publicación de un aviso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por el término de 10 días para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del acto administrativo; ii) ordenar al Municipio la publicación en su página web de un aviso sobre la existencia del proceso y además, remitir los antecedentes administrativos del acto objeto de control; iii) exhortar a la Agencia Nacional de Contratación Pública, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal – Arauca, a la facultad de derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia – sede Arauca, a la Universidad Nacional de Colombia – sede Orinoquía, a la Defensoría del Pueblo – Arauca, al Personero de Puerto Rondón, a la Contraloría Departamental – Arauca, a las veedurías ciudadanas y demás organizaciones privadas y personas en general, para que remitieran concepto para defender o impugnar la legalidad del Decreto en discusión; y iv) correr traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto.

2.1. Intervención de la Contraloría Departamental de Arauca

Mediante escrito del 19 de mayo de 2020 se abstuvo de dar concepto para defender o impugnar la legalidad del Decreto No. 012 del 20 de marzo de 2020, teniendo en cuenta que por mandato legal el control inmediato de legalidad respecto de las medidas de carácter general que en ejercicio de la función administrativa adopten las autoridades del orden territorial con base en el decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, es ejercido en única instancia por el Tribunal Administrativo con sede en el lugar donde se expidan, lo anterior por disposición de los artículos 136, 151-14 y 185 del CPACA.

Igualmente, afirmó que la Contraloría Departamental de Arauca en el marco de sus funciones constitucionales y legales, ejerce el control fiscal posterior y

selectivo a la inversión de los recursos públicos de sus sujetos vigilados, tal y como así lo prevé el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Para el caso en concreto, se tiene que hasta el momento dicha entidad no ha emitido pronunciamiento sobre los hechos y circunstancias que determinaron la declaratoria contenida en el Decreto No. 012 del 20 de marzo de 2020.

2.2. Intervención de la Personería de Puerto Rondón

A través de escrito del 6 de mayo de 2020 manifestó que el Decreto No. 012 del 20 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal se ajustó no solo las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 417 de 2020 sino también a las determinadas en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1523 de 2012. Por esa razón, no hubo extralimitación de la potestad reglamentaria, siendo por ello, que debía declararse la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

2.3. Concepto del Ministerio Público

La Procuraduría 56 Judicial II Administrativa de Bogotá con funciones en Arauca a través de concepto No. 038-2020 del 3 de junio de 2020, expuso las razones por las cuales consideró que el Decreto No. 012 de 2020 no cumple en su totalidad con los requisitos formales para su expedición.

En ese sentido manifestó, que el artículo primero de la parte resolutiva excedió las facultades con las que cuenta el Alcalde, en tanto que la competencia para declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica recae única y exclusivamente en el Presidente de la República. Por ello, debe declararse la ilegalidad del mismo.

Así mismo, indica que el parágrafo del artículo segundo es legal bajo el entendido que únicamente el término de vigencia de la urgencia es el establecido en el artículo segundo; es decir, que cuando la norma se refiere a que una vez superado los motivos que dieron lugar a la mencionada declaratoria, el Alcalde del Municipio de Puerto Rondón así lo declarara en acto administrativo motivado, debe entenderse que lo hará vencido los 30 días.

Por lo demás, consideró que el acto administrativo cumple con los requisitos formales y materiales.

3. CONSIDERACIONES

No advirtiéndose irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, procede a dictarse sentencia.

3.1. Competencia

Este Tribunal en Sala Plena es competente para resolver en única instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

3.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala Plena de esta Corporación determinar si hay lugar a declarar ajustado a derecho el Decreto No. 012 del 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Puerto Rondón.

3.3. Marco normativo

3.3.1. Estados de Excepción

Los Estados de Excepción suponen la existencia de condiciones de anormalidad, que impiden el adecuado desarrollo de la institucionalidad y que, por lo mismo, imponen la necesidad de adoptar medidas de emergencia durante un lapso.

La Constitución Política de 1991 prevé tres clases de Estados de Excepción: el de guerra exterior -*art. 212*-, el de conmoción interior -*art. 213*- y el de emergencia -*art. 215*-.

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.[1]

3.3.2. Estado de Emergencia

El artículo 215 de la Constitución Política preceptúa:

> *"**ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*
>
> *Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*
>
> *Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*
>
> *El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que*

---

[1] SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: DECRETO 505 DE 2010

se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento."*

Por su parte, la Ley 137 de 1994 *"Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"*, en desarrollo de la precitada norma constitucional, contempla el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica así:

*"**Artículo 46.** Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se halla reunido para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario."

El artículo 47 de la anterior disposición normativa establece las siguientes facultades en cabeza del Gobierno Nacional:

*"**Artículo 47.** Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

> *Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.*
>
> ***Parágrafo.*** *Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente."*

Así las cosas, desde el punto de vista normativo, en los Estados de Excepción incluido el de emergencia, al Presidente de la República se le faculta para dictar decretos con fuerza de Ley.

En el caso específico del Estado de Emergencia, el Gobierno Nacional puede dictar los mencionados decretos con fuerza de Ley, denominados "Decretos Legislativos" destinados exclusivamente a conjurar, remediar o solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Ahora bien, naturalmente el Gobierno Nacional, bien sea a través del Presidente de la República o por medio de otra autoridad subordinada a él, como por ejemplo, sus ministros de despacho, directores de departamentos administrativos o superintendentes, directores de agencias estatales, así como los órganos autónomos e independientes y, las autoridades territoriales, podrán reglamentar o desarrollar, en el ámbito de sus jurisdicciones, lo dispuesto en los "Decretos Legislativos" expedidos para conjurar el "estado de emergencia"; para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución, y de las competencias reguladoras de cada uno de estos órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales, los cuales pueden adoptar las diferentes formas jurídicas establecidas en el ordenamiento público, tales como, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, circulares, entre otros, para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el Estado de Excepción[2].

3.3.3. Naturaleza y características del control inmediato de legalidad

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 dispone:

> *"Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*
> *Las autoridades competentes que los expidan enviaran los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición."*

Entre tanto, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 preceptúa:

> *"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,*

---

[2] Ibídem

> *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."*

De lo dispuesto, se tiene que el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Ley 1437 de 2011, para examinar las medidas de carácter general que sean dictadas por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción. Así lo manifestó el Honorable Consejo de Estado[3] y además indicó que 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 que la regula -*Ley 137 de 1994*- y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de dicha declaratoria.

La Honorable Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994, señaló 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.

En la actualidad, el órgano de Cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo precisa acerca de las características del control inmediato de legalidad, así[4]:

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

---

[3] CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: DECRETO 861 DE 2010.

[4] CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN, Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, Auto del veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)A

> *Política, toda vez que, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma."*

Por lo antes señalado el control se hace frente a las normas superiores que son: a) Los mandatos constitucionales sobre derechos fundamentales. b) Las normas convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) Las normas 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 Nacional.

Con base en lo anterior, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis integral de dicho acto administrativo, en donde se estudiara por un lado, el aspecto formal y por el otro, el material.

3.4. Examen de legalidad del Decreto No. 012 del 20 de marzo de 2020

3.4.1. Examen formal

En cuanto a la competencia, el artículo 315 de la Constitución Política señala:

> *"**ARTICULO 315.** Son atribuciones del alcalde:*
>
> *1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
>
> *2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del muncipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
>
> *3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.*
>
> *4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.*
>
> *5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.*
> *6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.*
>
> *7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.*

> *8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.*
>
> *9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.*
>
> *10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen."*

El Presidente de la República en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, por medio del Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de treinta días calendario, para enfrentar la pandemia denominada coronavirus (Covid-19).

El Decreto No. 012 del 20 de marzo de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA UN ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA Y SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PUERTO RONDON, CON OCASIÓN A LA EMERGENCIA SANITARIA DERIVADA POR LA PANDEMIA COVID-19"* fue proferido por el Alcalde del Municipio de Puerto Rondón, en desarrollo de las siguientes disposiciones constitucionales y legales: Artículos 2, 209, y 315 numeral 3 de la Constitución Política y el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 212, y en especial las conferidas en los artículos 57, 59, 61, 65, 66 de la Ley 1523 de 2012, la Resolución 385 de 2020 y el Decreto 417 de marzo 20 de 2020.

Ante esa circunstancia, es claro que el Decreto No. 012 del 20 de marzo de 2020, adopta medidas administrativas para que el Municipio de Puerto Rondón pueda afrontar las posibles afectaciones que llegare a surgir como consecuencia de la coyuntura que vive el país por la pandemia del COVID-19 (Coronavirus). Así entonces, la materia tratada en el Decreto en mención, se circunscribe al ámbito de competencia con el que cuenta la autoridad municipal -*Alcalde*- en ejercicio de su función administrativa.

Ahora bien, es necesario indicar que el Alcalde de Puerto Rondón resolvió en el artículo primero del Decreto en estudio declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en toda la Jurisdicción del Municipio; sin embargo, es claro que esa atribución escapa de su competencia funcional, en tanto que la declaratoria del Estado de Excepción es privativa del Presidente de la República según lo establece el artículo 215 de la Constitución Política.

En cuanto a su forma, se advierte que el Decreto No. 012 del 20 de marzo de 2020, cumple a cabalidad con los requisitos para su configuración en lo que respecta al objeto, causa, motivo y finalidad, elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa. Ello, en atención a que dentro de los considerandos dispuso:

> *"(…) Que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave*

> *calamidad pública, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por periodos hasta de treinta (30) días, que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario.*
>
> *Que la declaratoria del Estado de Emergencia autoriza al Presidente de la República con la firma de todos los ministros dictar decretos fuerza de Ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos (…).”*

Visto ello, en la expedición del Decreto se dio cumplimiento al procedimiento establecido para tal fin, en el sentido de que fue proferido en el marco de las directrices y potestades establecidas por los decretos legislativos dictados en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Dicho eso, la Sala encuentra que los requisitos que atañen a la competencia y a la forma —salvo lo anotado en párrafos precedentes en relación con lo dispuesto en el artículo primero— fueron cumplidos en la expedición del Decreto No. 012 del 20 de marzo de 2020, puesto que constituye un acto administrativo de carácter general proferido por una autoridad del orden municipal con competencia para ello, el cual desarrolla un Decreto Legislativo expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica[5].

En el mismo sentido, se aprecia que el Decreto examinado cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo, es decir, que se indican y constan los datos mínimos para su identificación, tales como: el número, la fecha y se expresa las facultades que se ejercen, así como el objeto de las mismas.

3.4.2. Examen material

Tal y como se expuso en el marco normativo que precede y con base a lo expresado por el Honorable Consejo de Estado[6], se debe establecer en primer lugar, si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. En ese sentido, se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.

---

[5] La decisión se adopta por mayoría, pues también se planteó que el Decreto 012 de 2020 que se analiza si bien en la parte motiva menciona el Decreto Legislativo 417 de 2020, su referencia es apenas tangencial sin incidencia alguna como razón de las medidas tomadas, ya que es claro que la decisión municipal no se adoptó con base en el estado de excepción, sino con fundamento en la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007, y así se consagró de manera expresa en los artículos de la parte resolutiva, al tiempo que reconoce que se expide teniendo en cuenta la resolución del Ministerio de Salud y Protección Social emitida antes de la declaratoria del Estado de Excepción. Este criterio consideró que el Decreto analizado tampoco desarrolla algún decreto legislativo (De base constitucional, por el Presidente de la República, tiempo limitado de 30 días), por lo que no era sujeto de control inmediato de legalidad, pues su fundamento era la urgencia manifiesta y la emergencia sanitaria (Decisión administrativa, de un ministro, duración prolongada), y no el estado de excepción, así tuvieran el mismo origen en la pandemia del covid-19 y las dos figuras jurídicas se superpusieran en el tiempo.

[6] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Fechada: quince (15) de abril de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00.

Verificado el examen de competencia y requisitos de forma del acto controlado, la Sala advierte que el análisis material debe adelantarse en primer lugar, mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que sirvieron de fundamento jurídico inmediato, principalmente los Decretos Legislativos 417 del 2020 y el 440 del 2020.

El Presidente de la República por medio del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días, con el fin de adoptar todas la medidas necesarias para conjugar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y por el otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional; atendiendo, entre otras, a las siguientes consideraciones:

> *"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 100 de 1993 Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, 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.*
>
> *(...) 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. (...)." (Subrayado de la Sala)*

Por otro lado, el 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"*, estableció 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. Ello con fundamento en las siguientes consideraciones:

> *"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 100 de 1993 Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud,*

> *Ley 1438 de 2011, 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".*
>
> *(…) 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 permiten 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 (sic) 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. (…).” (Subrayado de la Sala)*

En lo que respecta a la contratación directa de las entidades estatales, el mencionado Decreto en su artículo séptimo dispuso:

> *“**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.” (Subrayado de la Sala)*

De lo transcrito, debe señalarse es que si bien el Decreto 417 de 2020 solo hizo alusión a las facultades de contratación directa para el Gobierno Nacional, también lo es, que el Decreto 440 de 2020 lo extendió a todas las entidades estatales.

Ahora bien, en cumplimiento de lo dispuesto en los mencionados Decretos Legislativos, el Municipio de Puerto Rondón expidió el Decreto No. 012 del 20 de marzo de 2020. En su parte resolutiva, con excepción de lo dispuesto en su numeral primero, se tiene que el artículo segundo decidió declarar la urgencia manifiesta, de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 80 de

1993. Entre tanto, el artículo tercero estableció lo concerniente a los traslados presupuestales atendiendo a los lineamientos del parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993. El artículo cuarto ordenó la contratación con base en lo aprobado por el Plan de Acción Específico, teniendo en cuenta para ello, las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1523 de 2012. El artículo quinto consagró la invitación para que la ciudadanía acate las órdenes que para contener el virus fueran impartidas por las diferentes autoridades nacionales, departamentales y municipales. Por su parte, el artículo sexto dispuso la contratación de los bienes y servicios dentro de los 30 días previstos de la declaratoria de urgencia manifiesta. Los artículos séptimo, octavo y noveno establecieron la remisión del Decreto 012 del 2020 a las autoridades competentes para los fines pertinentes. Y por último, el artículo décimo dispuso que dicho acto administrativo regiría a partir de la fecha de su expedición.

Dicho lo anterior, al confrontar el Decreto objeto de estudio con los Decretos Legislativos y la normatividad relacionada en líneas precedentes, se llegan a las siguientes conclusiones:

En el artículo segundo el Alcalde atendiendo a las facultades que ostenta como autoridad del orden municipal declaró la Urgencia Manifiesta amparado en las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

En cuanto a lo dispuesto en el artículo tercero sobre el tema de los traslados presupuestales, se tiene que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 -*al que se remite por expresa disposición del artículo 7° del Decreto 440 de 2020*- preceptúa lo siguiente:

> *"**ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o ~~**concurso**~~ públicos.*
>
> *La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.*
>
> ***PARÁGRAFO.** <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente."*

Lo primero que debe indicarse es que por regla general, la competencia para decidir sobre el presupuesto de las entidades públicas radica en cabeza de las Corporaciones Públicas, dígase el Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales; sin embargo, de manera excepcional esa facultad se traslada al Jefe de la entidad administrativa, tal y como así lo dispone entre otros, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, pero condicionado solo a realizar **traslados presupuestales internos** que se requieran.

Así entonces, debe entenderse que esa competencia dentro del marco de la declaratoria de urgencia manifiesta estaba limitada solo a realizar traslados presupuestales internos, función administrativa que debía ejercer el Alcalde de Puerto Rondón de manera directa o a través de la figura de la delegación de conformidad con lo establecido en el artículo 110 del Decreto 111 de 1996.[7]

Por su parte, en cuanto a lo establecido en el artículo cuarto la Sala encuentra que si bien la autoridad municipal para lo referente a la contratación directa de bienes y servicios en materia de Urgencia Manifiesta señaló disposiciones contenidas tanto en la Ley 80 de 1993 como en la Ley 1523 de 2012[8], lo que podría entenderse contrario a lo autorizado en el Decreto No. 440 de 2020, si de ella se interpreta que los contratos a los que se hace alusión en dicha declaratoria son los regulados únicamente en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -*Ley 80 de 1993*-, lo cierto es que ello no es óbice para perder de vista que el artículo 7° del mencionado Decreto Legislativo también indicó que las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en esa Urgencia Manifiesta se regirían por la normatividad vigente, entendiéndose con ello, toda regulación normativa que pudiera ser aplicables en este tipo de situaciones especiales.

> *"**Artículo 7. Contratación de urgencia.** Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, yen 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."* (Subrayado fuera de texto)

Bajo esa circunstancia, lo que hizo el Municipio de Puerto Rondón, fue aplicar lo que en materia de contratación directa le era efectivamente permitido, con sujeción claro está a los requisitos y formalidades exigidos por la Ley 80 de 1993.

---

[7] *Cfr.* Tribunal Administrativo de Arauca, Sentencia del 29 de mayo de 2020, Control Inmediato de Legalidad, Exp. 81001-2339-000-2020-00060-00. M.P. Luis Norberto Cermeño.

[8] Ley 1523 de 2012: *"**ARTÍCULO 66. MEDIDAS ESPECIALES DE CONTRATACIÓN.** Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.*
PARÁGRAFO. *Los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen."* (Subrayado fuera de texto)

Adicionalmente, debe entenderse que la facultad que se le otorga a la Unidad de Gestión del Riesgo del Municipio de Puerto Rondón es para gestionar que por medio de la autoridad competente -*Alcalde*- se lleve a cabo la contratación de los bienes y servicios establecidos en el Plan de Acción Específico, más en ningún caso realizarla dicha Unidad, en tanto que ello escapa de su competencia.

El artículo quinto como ya se indicó, es una invitación para que la ciudadanía acate las órdenes que para contener el virus se impartan por las diferentes autoridades nacionales, departamentales y municipales.

Por otro lado, el artículo sexto dispuso que se contrataría de manera directa los bienes y servicios dentro del término de los treinta días previsto para la Urgencia Manifiesta. Así mismo indicó, que ese tipo de contratación se llevaría a cabo incluso en aquellos procesos contractuales que en condiciones normales se atendían bajo la figura de licitación o concurso público, precisamente por la excepcional situación por la que atravesaba el país a raíz de la declaratoria del Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico.

Sin embargo, al revisar lo dispuesto en el parágrafo segundo del mencionado artículo la Sala considera que es ilegal la frase *"además de obviar los procesos contractuales establecidos en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios"*, ya que con esa afirmación el Alcalde estaría facultado para desconocer las disposiciones de la Ley 80 de 1993 y sus Decretos reglamentarios, cuando lo que realmente se pretende con la contratación directa es que la autoridad Municipal pueda recurrir a cualquier tipo de contrato sin tener que estar sometido durante la vigencia de esa situación especial -*Urgencia Manifiesta*- a un proceso de contratación que hiciera imposible prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19.

Entre tanto, los artículos séptimo, octavo y noveno regularon la obligación del ente municipal de remitir el Decreto No. 012 del 2020 a las autoridades competentes para los fines pertinentes. Y por último, el artículo décimo dispuso que dicho acto administrativo regiría a partir de la fecha de su expedición.

Así las cosas, es dable concluir que se encuentra ajustado a derecho el Decreto No. 012 del 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde de Puerto Rondón, excepto el artículo primero y la frase contenida en el parágrafo segundo del artículo sexto *"además de obviar los procesos contractuales establecidos en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios"*.

Finalmente, se tiene que el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 preceptúa:

> ***"ARTÍCULO 189. EFECTOS DE LA SENTENCIA.*** *La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen. (…)."* *(Subrayado de la Sala)*

Sobre ello, el Honorable Consejo de Estado se ha manifestado así[9]:

> *"En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:*
>
> *(…) d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, 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.*
>
> *En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.*
>
> *En el último tiempo, la Sala Plena ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.*
>
> *De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución. Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.*
>
> *d) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho:*
>
> *"Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de* ***cosa juzgada relativa****, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*
>
> *En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece (sic) ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."*

Así las cosas, es importante señalar que los efectos de la presente decisión es de cosa juzgada relativa, es decir, solo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

---

[9] SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL.

4. DECISIÓN

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 mientras estuvo vigente el Decreto No. 012 del 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde de Puerto Rondón, con excepción de lo dispuesto en su artículo primero y la frase contenida en el parágrafo segundo del artículo sexto *"además de obviar los procesos contractuales establecidos en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios"*, que se declaran ilegales, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la sentencia.

SEGUNDO. ORDENAR que por Secretaría, se notifique esta providencia al Alcalde de Puerto Rondón 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*); y en la del Municipio de Puerto Rondón, lo cual ordenará el Alcalde Municipal.

CUARTO: En firme esta providencia, archivar el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se hace constar que el anterior proveído fue aprobado por la Sala en sesión de la fecha

LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada

LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado

YENITZA MARIANA LOPEZ BLANCO
Magistrada