



**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ**  
**SALA PLENA**  
**M.P. Luis Carlos Marín Pulgarín**

Florencia, (8) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>18-00 1-23-33-000-2020-00078-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ACTO ADMINISTRATIVO:</b>	<b>DECRETO DEPARTAMENTAL Nro. 285 DEL 24/03/2020</b>
<b>AUTORIDAD QUE LO PROFIRIÓ:</b>	<b>DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ</b>
<b>INSTANCIA:</b>	<b>ÚNICA INSTANCIA (S. ORAL)</b>
<b>ASUNTO:</b>	<i>“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Departamento del Caquetá y se dictan otras disposiciones”.</i>
<b>SENTENCIA NRO.</b>	<b>02-06-47-20/ ORD 10-01</b>
<b>APROBADA EN ACTA NRO.</b>	<b>32 de la fecha.</b>

### I. ASUNTO.

Agotadas las etapas procesales correspondientes a la única instancia y no observando causal de nulidad que invalide lo actuado, decide la Sala Plena del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Caquetá, el control inmediato de legalidad sobre el Decreto Departamental Nro. 285 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Departamento del Caquetá y se dictan otras disposiciones”* expedido por el Gobernador del Caquetá.

### II. ANTECEDENTES.

#### 2.1. Acto sometido a control.

La Asesora Jurídica del Departamento Jurídico de la Gobernación del Caquetá -mediante correo electrónico<sup>1</sup>-, remitió a la oficina de apoyo judicial de Florencia -y esta a su vez a la Secretaría de la Corporación-, el Decreto Nro. 285 del 24 de marzo 2020, con el fin de que, sobre el mismo, se ejerciera control inmediato de legalidad.

El conocimiento del asunto le correspondió al Despacho Tercero de este Tribunal, mediante auto del 03 de abril de 2020<sup>2</sup> se dispuso: a) Avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad; b) notificar de esa decisión al Gobernador del Departamento del Caquetá, corriéndole traslado por el término de diez (10) días para que se pronunciara sobre la legalidad del Decreto Nro. 285 del 24 de Marzo de 2020, instándole a aportar pruebas que pretendiera hacer valer en el proceso y suministrar los antecedentes

<sup>1</sup> Fl. 1.

<sup>2</sup> Fls. 13-21.



### Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.285 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00078-00

---

administrativos del decreto objeto del control; c) notificar al Ministerio Público; d) fijar un aviso en la página web del Tribunal Administrativo del Caquetá, por diez (10) días anunciando la existencia del proceso; e) fijar un anuncio en similares términos en el sitio web de la entidad territorial; f) Expirado el término de fijación del aviso, el expediente debía pasar Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera su concepto.

### III. INTERVENCIONES.

#### 3.1. Departamento del Caquetá.

Guardó silencio<sup>3</sup>.

#### 3.2. Ministerio Público.

Mediante correo electrónico del 11 de mayo de 2020<sup>4</sup>, la delegada del Ministerio Público para esta Corporación rindió concepto, estableciendo las características propias del Control Inmediato de Legalidad y las medidas de orden formal y sustancial que se deben desarrollar en la sentencia.

Indicó, que el Decreto Nro. 285 del 24 de marzo de 2020, se profirió para hacer frente a los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19, por lo que debía ser objeto del control automático de legalidad, en ese orden, agregó que, formalmente, el Decreto objeto de estudio cumplía con las exigencias tanto normativas como jurisprudenciales, por cuanto:

*“(...) fue expedido por el Gobernador del Caquetá en su condición de Representante Legal, ordenador del gasto y máxima autoridad administrativa dentro de este departamento; funcionario que por lo tanto, tiene competencia para ello.*

*No se observan vicios en el factor temporal, por cuanto fue expedido con posterioridad a la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, y guarda relación con la misma; así mismo se encuentra motivado (...)”<sup>5</sup>.*

Empero, en punto del aspecto sustancial del Decreto Departamental examinado, solicitó que el mismo se declarara ilegal, entre otras, por cuanto al no cumplir con los requisitos de necesidad, conexidad y temporalidad, se echa de menos la proporcionalidad de las medidas adoptadas. Veamos:

*“(...) lo cierto es que el acto administrativo objeto de análisis adolece de una motivación en cuanto a la NECESIDAD que se pretende satisfacer con la contratación directa, como consecuencia de la declaratoria de urgencia manifiesta. (...)”*

*En el sub examine no se aprecia cual es la relación de CONEXIDAD y de causalidad que puede haber entre la necesidad de atender la calamidad pública, y la utilización de la figura de la urgencia manifiesta para celebrar contratos por la vía directa, en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, por cuanto no se explicó cuáles son los contratos*

---

<sup>3</sup> Fl. 28.

<sup>4</sup> Fls. 30-89.

<sup>5</sup> Fl. 47.



## Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.285 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00078-00

---

que se celebrarían haciendo uso de esta figura para preservar y mantener el orden público (...)

En cuanto al presupuesto de la TEMPORALIDAD, se aprecia que tampoco se cumplió con este requisito, ya que el acto administrativo adolece de un límite temporal, al no indicar por cuánto tiempo concreto va a perdurar la figura de la declaratoria de urgencia manifiesta decretada, lo que conlleva a que no se cumpla con uno de los elementos esenciales que previó la Ley Estatutaria reglamentaria de los estados de excepción, para las medidas que se adopten por el Ejecutivo, como consecuencia de estas situaciones excepcionales o anormales<sup>6</sup> (Negrillas fuera de texto).

## IV. CONSIDERACIONES.

### 4.1. Competencia de la Sala Plena.

Conforme lo disponen los artículos 20<sup>7</sup> de la Ley 137 de 1994<sup>8</sup>, 136<sup>9</sup>, 151<sup>10</sup> numeral 14 y 185<sup>11</sup>, numeral 1° de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación en pleno es competente para proferir la sentencia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad del Decreto Departamental nro. 0285 del 24 de marzo de 2020, acto administrativo de carácter general, proferido por una autoridad del orden territorial, en ejercicio de la función administrativa y como se verá más adelante, en desarrollo de algunos decretos legislativos expedidos en Estado de Excepción -verbigracia el Decreto nro. 440 del 20 de marzo de 2020-. También lo es por razón del territorio, en atención a que fue expedido por el Gobernador del Departamento de Caquetá.

### 4.2. Problema jurídico y metodología para resolverlo.

De conformidad con los antecedentes expuestos corresponde a este Tribunal resolver los siguientes problemas jurídicos: ¿Resulta viable el control inmediato de legalidad respecto del Decreto Departamental nro. 285 de 24 de marzo de 2020, proferido por el Gobernador del Departamento del Caquetá?. Únicamente de resultar positiva la respuesta al cuestionamiento anterior, se definirá si, ¿el citado decreto se ajusta al ordenamiento jurídico?.

---

<sup>6</sup> Fl. 67.

<sup>7</sup> **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 (...).

<sup>8</sup> "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia".

<sup>9</sup> **Artículo 136.** Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código(...)

<sup>10</sup> **Artículo 151.** Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...) 14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan."

<sup>11</sup> **Artículo 185.** Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena (...)"



### **Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.285 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00078-00

---

Para resolver los problemas jurídicos propuestos, se tratarán los siguientes temas: (i) el CIL como instrumento que tiende a la defensa de los derechos fundamentales y, (ii) se verificará la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre el alcance del Control Inmediato de Legalidad la que, a su vez, se apoya en la Corte Constitucional.

#### **4.3.- Viabilidad del Control Inmediato de Legalidad del Decreto Departamental No. 0285 del 24 de marzo de 2020.**

En la sentencia proferida el 8 de mayo de 2020<sup>12</sup>, este Tribunal sostuvo que cuando en las actuaciones administrativas no se plantee expresamente “*como desarrollo de los decretos legislativos*”, proferidos bajo el estado de excepción, se hace necesario puntualizar las razones por las cuales procede el Control Inmediato de Legalidad (en adelante CIL).

Para ese cometido, se acude a un criterio de maximización de las posibilidades de aplicación del CIL pues el mismo se erige como un medio de defensa de la institucionalidad democrática y de los derechos fundamentales en el estado de anormalidad institucional declarada por el Presidente de la República, en cuya vigencia se potencian sus poderes regulatorios. Análisis que debe partir de los tres requisitos exigidos por la normatividad vigente<sup>13</sup>: *(i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa y (iii) en desarrollo de los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción*”.

En el asunto examinado, es claro que (i) las medidas adoptadas son de carácter general pues no crean, modifican o extinguen ninguna situación jurídica particular, si no que las determinaciones que adopta involucra a toda la población residente en el Departamento del Caquetá, es decir, sus efectos tienen un alcance colectivo; (ii) se profirieron en ejercicio de la función administrativa como jefe de la administración local, siguiendo las funciones asignadas por el artículo 305 Constitucional. Del mismo modo, (iii) en la parte motiva del citado acto administrativo, se invocó explícitamente 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*”, para enfrentar la pandemia, pudiendo “*adelantar la adquisición de elementos, insumos, bienes y servicios, tendientes a garantizar la efectiva atención en salud para los Caqueteños, y fortalecer la prevención del contagio del coronavirus COVID-19 (...)*”.

Enfatiza este Tribunal, que la última exigencia, no implica necesariamente la exigibilidad de la invocación expresa de uno de los decretos legislativos de emergencia. Tampoco la fundamentación distinta a estos, impide el trámite del control, pues en la verificación del cumplimiento del tercer requisito del artículo 20 de la Ley 136 de 1994, debe superar el criterio textualista y

---

<sup>12</sup> Expediente radicado No. 18-001-23-33-000-2020-00049-00, CIL del Decreto No. 047 del 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de San Vicente del Caguán –Caquetá–, M.P. Néstor Arturo Méndez Pérez.

<sup>13</sup> Como se regula en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 (Estatutaria de los Estados de Excepción) y, 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).



## Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.285 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00078-00

acogerse un criterio sustancial<sup>14</sup>, según el cual basta con valorar si las medidas adoptadas “(...) contribuyen a la ejecución, mediata o inmediata, de las tomadas en alguno de los DL de la EESE. Y, si es cabalmente aplicado (...)”. Posición que armoniza con el reciente pronunciamiento del Consejo de Estado en sentencia del 19 de mayo de 2020<sup>15</sup>, al sostener que los hechos que generaron el Estado de Emergencia mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, esto es, la pandemia desatada por el Covid-19, son suficientemente conocidos por todos “y no se requiere que se repitan en cada acto que, a nivel local o sectorizado, se expida para concretar en el ámbito de sus competencias las medidas transitorias destinadas a superar los efectos perjudiciales de la situación”.

Como resulta viable el control inmediato de legalidad en el asunto examinado, se continuará con la metodología propuesta para resolver el segundo problema jurídico planteado.

<sup>14</sup> En la sentencia glosada este Tribunal indicó: *En efecto: a esa concepción textualista (No la llamamos formal y menos aún formalista porque para nosotros –lejos del carácter peyorativo que suele darse a estos vocablos- el Derecho es forma y los juristas han de reivindicar el formalismo) ha de sobreponerse una perspectiva material, que efectivice la funcionalidad asignada a este mecanismo de control.*

*La primera concepción, que entiende la expresión “en desarrollo de los decretos legislativos” como significando: en desarrollo de facultades conferidas en los decretos legislativos, o bien en explicitado desarrollo de los decretos legislativos, minimiza las posibilidades de control, además de que fuerza el texto en el que busca apoyo, pues tiene que suponer expresiones no contenidas en él.*

*Por el contrario, para sustentar la perspectiva material -que amplía las posibilidades de ejercicio del CIL, y con ello la defensa institucional y iusfundamental- basta con atenerse al texto del artículo: si desarrollar es (DLE, tercera acepción) “Realizar o llevar a cabo algo”, resulta inobjetable que el acto normativo puede emitirse en desarrollo de un DL, sin nombrarlo o aludirlo expresamente, y que puede estar fundado en normas diferentes al DL de que se trate (como los catálogos funcionales de Alcaldes y Gobernadores, o el Código de Policía, o el estatuto tributario territorial). Al respetar el texto de la norma, se es, además y como corresponde, deferente con el legislador.*

*Porque (i) un DL puede ser desarrollado tanto mediante las facultades que ordinariamente detenta la autoridad territorial, como a través de alguna extraordinaria que se le confiera durante el EE, y (ii) la norma que consagra el CIL no refiere a actos expedidos en desarrollo de facultades de excepción, sino, en general, a actos emitidos para desarrollar los DL.*

*Porque, además, como los DL son materialmente leyes, los decretos que los ejecutan directamente son, casi totalmente, decretos reglamentarios. Si se acepta la primera perspectiva, pocos actos territoriales serían controlables pues la facultad reglamentaria la ejerce generalmente el Gobierno Nacional; por demás, entre los DL y los actos territoriales generalmente median otros, intermedios, que son los que directamente desarrollan el acto territorial.*

*Otra razón podemos agregar aquí, de carácter pragmático ésta: si se admite a trámite con base en la tesis material, y se llega a la conclusión de que el acto no era controlable vía CIL, la sentencia que así lo disponga estará mejor fundamentada que el auto que se abstenga de avocar conocimiento, pues será fruto de un estudio más detenido, en el que pueden participar otros sujetos además del juez, con práctica de pruebas en caso de ser necesario y hasta con eventual intervención de amicus curiae.*

*Abundando en razones, la cuestión puede ser planteada de esta otra manera:*

*para verificar si un acto determinado cumple el tercero de los requisitos del artículo 20 de la Ley 136, puede recurrirse a dos criterios: uno textualista (CT) y uno sustancial (CS). El primero se aplica muy fácilmente, pero genera graves problemas; el CS se aplica fácilmente y casi no genera problemas.*

*La aplicación del CT es muy fácil: basta con remitirse al texto del acto; el problema es que esta verificación textual (aunque sea cabalmente hecha) propicia la ocurrencia de errores. Para ejemplificar en el escenario de la actual Emergencia: un decreto afirma que se profiere en desarrollo de tal DL, y con eso es admitido a CIL; pero, ya admitido, se observa que se trata de un decreto municipal “por el cual se regula la asignación de puestos para ventas callejeras durante la próxima vigencia” (falso positivo); otro -sin invocar facultades conferidas por un DL ni afirmar ser desarrollo de uno de ellos (por lo cual es rechazado del CIL)- prohíbe reuniones con más de 50 participantes durante el próximo mes (falso negativo).*

*La aplicación del CS es un poco menos fácil, pero no mucho: exige una valoración de si las medidas adoptadas contribuyen a la ejecución, mediata o inmediata, de las tomadas en alguno de los DL de la EESE. Y, si es cabalmente aplicado, no genera errores.*

*Por las razones expuestas, para la Sala es el criterio sustancial el que ha de aplicarse, lo que significa, para el sub iudice, que el decreto 047 es pasibles de CIL, pues ellos (además de que en su parte motiva alude permanentemente a la epidemia que originó el Estado de Excepción vigente), contienen medidas que contribuyen al desarrollo de las adoptadas por el Gobierno Nacional a partir de la declaratoria de Emergencia. Y, siendo así, resulta procedente efectuar el referido control (...).”*

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 2, C.P. César Palomino Cortés, expediente No. 11001-03-15-000-2020-01013-00, “Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020 expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ”.



### Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.285 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00078-00

#### 4.4. Alcance del control inmediato de legalidad a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Para la Corte Constitucional el control inmediato de legalidad a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los actos de carácter general proferidos por autoridades administrativas durante los Estados de Excepción, *“constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”*<sup>16</sup>. Examen jurisdiccional de legalidad que, para el Consejo de Estado, tiene como propósito *“verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos”*<sup>17</sup>, que se caracteriza por lo siguiente:

**(i)** Es un control **jurisdiccional**<sup>18</sup>, **automático**, **inmediato**<sup>19</sup> y **autónomo**<sup>20</sup>, pero *“la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad”*<sup>21</sup>; **(ii)** la decisión hace tránsito a cosa juzgada frente las normas superiores sobre los temas examinados, y relativa respecto del resto del ordenamiento jurídico, pues es posible que el acto administrativo sea controvertido nuevamente ante esta jurisdicción respecto de otras normas de la Carta Política no estudiadas y por cargos diferentes a los examinados<sup>22</sup>; **(iii)** el acto administrativo debe *“estar acorde con la Constitución y con las normas que le han servido de fundamento, en particular no puede ir más allá de la disposición que va a reglamentar”*<sup>23</sup> y, **(iv)** se trata de un control **integral**<sup>24</sup> pues debe hacerse

<sup>16</sup> Sentencia C-179 de la Corte Constitucional.

<sup>17</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 15 de octubre de 2013, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>18</sup> Como se indicó por Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas: *“Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial”*.

<sup>19</sup> *Ibidem*: *Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado”*.

<sup>20</sup> *Ibidem*: *“Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”*.

<sup>21</sup> Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, expediente 1001-03-15-000-2020-01006-00.

<sup>22</sup> *Ibidem*

<sup>23</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 15 de octubre de 2013, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>24</sup> A este respecto pueden consultarse las siguientes sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado: del 31 de mayo de 2011, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), C.P GERARDO ARENAS MONSALVE, Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL, NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 1035 DE 2010 (19 de marzo) / RESOLUCION 1036 DE 2010 (19 de marzo); del 5 de marzo de 2012, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) C.P HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, Actor: GOBIERNO NACIONAL, NORMA DEMANDADA: DECRETO 861 DE 2010; del 8 de julio de 2014, Radicación número: 110010315000201101127-00 (CIM), C.P DANILO ROJAS BETANCOURTH. Actor: GOBIERNO NACIONAL, NORMA DEMANDADA: DECRETO 2962 DEL 18 DE AGOSTO DE 2011- ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO, CONSEJERA STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO. Del 24 de mayo de 2016, Radicación número: 11001 03 15 000 2015 02578-00, C.P GUILLERMO VARGAS AYALA, Actor: GOBIERNO NACIONAL, NORMA DEMANDADA: DECRETO 1814 DE 2015; del 22 de mayo de 2018, C.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación número 11001-03-15-000-2010-00221-00 Actor: SUPERINTENCIA NACIONAL DE SALUD, NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 281 DE 2010; Y de la SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A C.P William Hernández Gómez, del 15 de abril de 2020, Radicación número 11001-03-15-000-2020-01006-00 Actor: DIRECTOR ENCARGADO DE ASUNTOS MIGRATORIOS, CONSULARES Y SERVICIO AL



## Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.285 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00078-00

sobre **la competencia** de la autoridad para proferir el acto que se revisa, así como sobre **la forma y el fondo**<sup>25</sup> *“(proporcionalidad y conexidad) con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento”*<sup>26</sup>, *“(…) y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta”*<sup>27</sup>, sin que ello implique que la validez del acto administrativo deba confrontarse con *“(…) todo el universo jurídico pues dada su complejidad, tal control se circunscribe “a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137”*<sup>28</sup> (negritas fuera de texto).

En suma, para verificar si se ajusta a la legalidad la limitación a los derechos vertida en los actos de carácter general proferidos por autoridades del orden nacional, departamental o municipal, en ejercicio de funciones administrativas y en desarrollo de Decretos Legislativos proferidos en Estados de Excepción (arts. 212 –Guerra Exterior-, 213-Conmoción Interior- y 215 –Emergencia Económica, Social y Ecológica- C.P.), debe seguirse una metodología contenida en reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, condensada en el carácter **integral**<sup>29</sup> **del Control**<sup>30</sup> **Inmediato de Legalidad**, consistente en examinar: **primero la competencia** de la autoridad para proferirlo; **segundo la conformidad formal**, que implica los siguientes aspectos: que se trate de un acto de contenido general dictado en ejercicio de la función administrativa y/o actos internos de la administración<sup>31</sup>

CIUDADANO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, NORMA DEMANDADA: MEMORANDO I-GAMG-20-004065 DE 2020.

<sup>25</sup> Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia del 26 de septiembre de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, expediente No. 11001-03-24-000-2010-00279-00, en donde se sostuvo: *“En efecto, comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, la Sala ha considerado que el control es integral en tanto cobija tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control”*.

<sup>26</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 15 de octubre de 2013, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. En tal sentencia se indicó que: *“(…) 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”*.

<sup>27</sup> Línea jurisprudencial contenida, entre otras en las sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado del 24 de mayo de 2016, radicación No. 11001 03 15 0002015 02578-00, Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA, en la que se recordó que: *“Esta Corporación ha sido reiterativa en señalar “que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico”*.

<sup>28</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>29</sup> La integralidad alude también a que *“no hay puntos vedados al pronunciamiento judicial”*, como lo sostuvo la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia 2010-00221 de mayo 22 de 2018, radicado 11001-03-15-000-2010-00221-00, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>30</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>31</sup> Como lo sostuvo la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, expediente 1001-03-15-000-2020-01006-00: *“De esta manera, acorde con el objeto de esta jurisdicción, debe entenderse que para efectos del control inmediato de legalidad, las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, también incluyen a los actos internos de la administración, como circulares, memorandos, directivas y otros documentos similares, que reflejan jerarquía al interior de los órganos estatales. Por esto, la procedibilidad de su revisión judicial no dependerá del tradicional criterio material, en el que estos han de ser actos administrativos para que puedan ser controlados, sino que su examen atenderá a un criterio formal, en el que por ser actos sujetos al derecho administrativo (CPACA, art. 104), pueden ser inspeccionados judicialmente”*.



### **Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.285 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00078-00

emitidos en el estado de excepción *“así no penden directamente de un decreto legislativo”*<sup>32</sup>; la fecha y número; la firma de quien lo emitió; la motivación con expresión de razones de hecho y derecho, que deben corresponder con los supuestos previstos en la Carta Política para la declaración de cada estado de excepción y con las causas que la generaron y, **tercero, la conformidad material** que incluye: **a) la proporcionalidad** de las medidas adoptadas<sup>33</sup>, que indaga por la relación directa entre el fin buscado con la regulación normativa de carácter general y los instrumentos o medios para conseguirlo, a lo que se llega revisando: (i) **la finalidad** de la regulación (permitida por la Constitución), que debe dirigirse hacia combatir el origen de la anormalidad institucional buscando restablecerla, (ii) que la medida sea **idónea o apropiada** para el fin propuesto y, (ii) **que sea necesaria** en cuanto busque exclusivamente restaurar la normalidad o que resultan insuficientes las normas regulatorias de situaciones similares en tiempos de normalidad para conjurar la situación y, **b) la conexidad**<sup>34</sup> o correlación entre fines perseguidos y medios utilizados<sup>35</sup>, que tiende a determinar si la materia del acto objeto de control tiene base constitucional y se relaciona directa y específicamente con el estado de anormalidad declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo.

Una vez precisado el alcance del control inmediato de legalidad al tenor de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, enseguida se abordará el estudio del Decreto sometido a control inmediato de legalidad.

#### **4.5. Examen del acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad.**

En este apartado se verificará la competencia de la autoridad para proferir el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, así como la conformidad formal y material del mismo, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado.

##### **4.5.1 El acto administrativo que se revisa.**

El control inmediato de legalidad se hará respecto del Decreto Departamental Nro. 285 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Departamento del Caquetá y se dictan*

<sup>32</sup> *Ibidem*. “Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.”

<sup>33</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>34</sup> En la sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional sostuvo: “La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento. Por tanto, las normas que se expidan deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado”.

<sup>35</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



### Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.285 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00078-00

otras disposiciones”, expedido por el Gobernador del Departamento del Caquetá.

#### 4.5.2. La competencia de la autoridad para proferir el acto administrativo que se revisa.

La competencia del Gobernador del Departamento del Caquetá- para expedir el Decreto Nro. 285 del 24 de marzo de 2020, se encuentra en el artículo 305<sup>36</sup> Superior, acatando con sus funciones de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley y los **Decretos del Gobierno, dirigir la acción administrativa** del Departamento, la conservación del orden público de conformidad con la ley y las instrucciones y **órdenes que reciba del Presidente de la República**, en su calidad de primera autoridad policiva<sup>37</sup>.

#### 4.5.3. La conformidad formal.

El análisis de la conformidad formal debe realizarse a partir de tres (3) requisitos dispuestos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (Estatutaria de los Estados de Excepción<sup>38</sup>: (i) que se trate de un acto de contenido general;

<sup>36</sup> **“ARTICULO 305.** Son atribuciones del gobernador:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.
2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.
3. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.
4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.
5. Nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del Departamento. Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos son agentes del gobernador.
6. Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la Nación y a los municipios.
7. Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado.
8. Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas.
9. Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos.
10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.
11. Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación.
12. Convocar a la asamblea departamental a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para lo cual fue convocada.
13. Escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento, de acuerdo con la ley.
14. Ejercer las funciones administrativas que le delegue el Presidente de la República.
15. Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas.

<sup>37</sup> Artículo 303 de la Constitución Política.

<sup>38</sup> Artículo 20 de ley 137 de 1994

**“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 enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

Artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

**“Artículo 136.**Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.



### Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.285 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00078-00

(ii) que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa y/o actos internos de la administración<sup>39</sup> y, (iii) que sean emitidos en el estado de excepción *“así no pendan directamente de un decreto legislativo”*<sup>40</sup>, que como se advirtió en el apartado de ***“Viabilidad del Control Inmediato de Legalidad del Decreto Departamental No. 285 del 24 de marzo de 2020”***, se acreditaron.

Otras de las exigencias restantes igualmente se cumplen, referidas a (i) **la fecha y número** del Decreto; esto es respectivamente, 24 de marzo de 2020 y, Decreto Nro. 285 y (ii) **la firma de quien lo emitió**, en esta oportunidad, fue suscrito por el Gobernador Departamental del Caquetá, en calidad de autoridad administrativa, según se constató.

En lo relacionado con (iii) **la motivación**, se expresaron razones de hecho y derecho -así como fundamentos constitucionales<sup>41</sup> y legales<sup>42</sup> para adoptar las medidas examinadas, como se expuso en la parte considerativa del decreto revisado y, por ello, a juicio de este Tribunal, no le asiste razón a la Representante del Ministerio Público al pedir la declaratoria de su nulidad, al sostener mediante concepto rendido el pasado 11 de mayo de 2020<sup>43</sup>, que *“(...) lo cierto es que el acto administrativo objeto de análisis adolece de una motivación en cuanto a la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación directa, como consecuencia de la declaratoria de urgencia manifiesta (...)”* (Negrillas originales del texto).

Ello es así debido a que si bien, en principio, resulta aplicable la posición jurisprudencial del Consejo de Estado según la cual<sup>44</sup>, **“(...) la declaratoria de urgencia puede referirse a uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo; pero, en la motivación se debe hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad. (...)”** (Negrillas y subrayado fuera de texto), la misma, por obvias razones no atiende los criterios que agregó el Legislador Extraordinario con el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, dentro de ellos, la comprobación de declaratoria por el solo hecho de haberse declarado el Estado de Excepción generado por el

(...)”

<sup>39</sup> Como lo sostuvo la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, expediente 1001-03-15-000-2020-01006-00: *“De esta manera, acorde con el objeto de esta jurisdicción, debe entenderse que para efectos del control inmediato de legalidad, las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, también incluyen a los actos internos de la administración, como circulares, memorandos, directivas y otros documentos similares, que reflejan jerarquía al interior de los órganos estatales. Por esto, la procedibilidad de su revisión judicial no dependerá del tradicional criterio material, en el que estos han de ser actos administrativos para que puedan ser controlados, sino que su examen atenderá a un criterio formal, en el que por ser actos sujetos al derecho administrativo (CPACA, art. 104), pueden ser inspeccionados judicialmente”*.

<sup>40</sup> *Ibidem*. “Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.”

<sup>41</sup> Como el artículo 2, 49, 95, 209 constitucionales.

<sup>42</sup> A saber, Ley 1751 de 2015, Ley 1081 de 2016, Decretos Legislativos nro. 440 del 20 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo de 2020 Resoluciones nro. 380 del 10 de marzo de 2020 y 385 del 12 de marzo de 2020 proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

<sup>43</sup> Fls. 30-89.

<sup>44</sup> Que se encuentra, entre otras providencias, en el Auto del 07 de febrero de 2011, de la Sección Tercera. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. 11001-03-26-000-2007-00055-00 (2005652).



### Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.285 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00078-00

virus SARS - Covid 2, que produce la enfermedad Covid-19, que permite 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 (...)”*, como expresamente lo indica el artículo 7º de tal Decreto, objeto contractual al que se aviene expresamente el Decreto 285 del 24 de marzo de 2020 revisado.

#### 4.5.4. La conformidad material.

Precisa el Tribunal que el Decreto 285 del 24 de marzo de 2020, con base en las consideraciones señaladas en el punto anterior, adoptó las siguientes medidas, las cuales se examinarán artículo por artículo, así:

*“PRIMERO: Declárese la Urgencia Manifiesta en el Departamento del Caquetá, para atender la situación de calamidad pública declarada por el Gobierno Nacional, a causa de la emergencia del Coronavirus COVID-19, con el fin de realizar las acciones administrativas y contractuales para que las dependencias de la Administración Departamental puedan tomar las medidas y acciones que consideren necesarias para atender el control, contención, contagio y manejo del virus COVID-19 dentro de esta jurisdicción (...)”*.

En efecto, resulta evidente que el mundo afronta una pandemia de enfermedad denominada COVID-19, en razón de ello, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el 30 de enero de 2020, la existencia de un riesgo de salud pública de interés internacional, bajo las regulaciones del Reglamento Sanitario Internacional<sup>45</sup> y el 11 de marzo de 2020, sostuvo que la enfermedad se considera una pandemia por la alta cantidad de personas infectadas y muertes que había causado alrededor del mundo<sup>46</sup>.

Con ocasión de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*<sup>47</sup>, en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

Seguidamente, el Presidente de la República, declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19. Sostuvo en aquella oportunidad que *“pese a las medidas adoptadas, el 17 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social reporta como casos confirmados en Colombia 75, distribuidos así: Bogotá D.C. (40), Cundinamarca (1) Medellín (7), Rionegro (1), Cali (3), Buga (1), Palmira (1), Neiva (7), Cartagena (5), Meta*

<sup>45</sup> [https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

<sup>46</sup> <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

<sup>47</sup> <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-385-de-2020.pdf>



### **Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.285 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00078-00

---

*(1), Norte de Santander (3), Santander (1) Manizales (1), Dosquebradas (1), Atlántico (2) y reporta a nivel mundial, 180.159 casos de contagio confirmados, 7.103 número de muertes y 143 países con casos de contagio confirmados.”*

Siendo así las cosas, para la Sala, salta a la vista que la mentada pandemia, causa pérdidas humanas a gran escala, lo que inexorablemente afecta el desarrollo de las condiciones de normalidad con las cuales contaban los habitantes del país y lógicamente aquellos residentes en el Departamento del Caquetá, lo que habilitó al Gobernador del Caquetá para declarar la situación de urgencia manifiesta<sup>48</sup>, precisamente con base en la declaratoria del Estado de anormalidad institucional.

A este respecto, como se indicó, el artículo 7 del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 señaló que: “(...) **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 (...)**” (Negrillas fuera de texto).

De otro lado, el elemento de la temporalidad también se encuentra satisfecho, por cuanto la declaratoria del estado de excepción fue del 17 de marzo de 2020 y el Decreto 0245 se profirió el 24 de marzo siguiente.

En ese orden, se consideran ajustadas a derecho las disposiciones contenidas en el artículo primero del Decreto 0245 del 24 de marzo de 2020.

Ahora, la literalidad del artículo segundo es la siguiente: “**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Como consecuencia de lo anterior, celébrese los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos.”*

La declaratoria de urgencia manifiesta exige al departamento ejecutar acciones para conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección públicos.

La finalidad perseguida con el artículo 2 del Decreto 245 del 24 de marzo de 2020, está acorde con la prevista en la parte motiva del Decreto 440 de 2020 cuando señala:

*“Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 resolvió adoptar "mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas*

---

<sup>48</sup> Conforme lo dispone el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, hay urgencia manifiesta: “(...) cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección públicos (...).”



### Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.285 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00078-00

---

*medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo".*

*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 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.**"*

En ese orden, se declarará válido el artículo estudiado.

En lo atinente al artículo "TERCERO" del Decreto nro. 245 del 24 de marzo de 2020, se tiene que el mismo estableció: "*Realícense por parte de la Secretaría de Hacienda Departamental los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública decretada y de urgencia manifiesta conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015 (...)*".

Pues bien, en punto de los traslados presupuestales decretados en el artículo analizado, es preciso señalar que conforme lo dispone el artículo 7° del Decreto 440 de 2020: "*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. (...)*".

De lo anterior se concluye que, para la contratación directa del suministro de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras amparada en la urgencia manifiesta, deberá aplicarse -en lo pertinente-, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, cuyo párrafo único dispone: "*Con el fin de atender las*



### Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.285 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00078-00

---

*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.”*

En relación con los traslados presupuestales, la Corte Constitucional en sentencia C-772 del 10 de diciembre de 1998 en la que declaró exequible condicionado la disposición anterior<sup>49</sup>, sostuvo que: “ (...) *de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales “...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente. Se trata pues de una norma de carácter presupuestal contenida en una ley ordinaria de temática específica, la ley general de contratación administrativa, que como tal está supeditada a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto y a sus normas reglamentarias, según lo establece el artículo 352 superior, condición que en el caso sub-examine se cumple de manera plena, pues la facultad que atribuye el legislador a las autoridades administrativas a través del párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, es la misma que les reconoce a las autoridades administrativas el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, sólo que su contenido se refiere a su aplicación en los casos de declaratoria de “urgencia manifiesta” que efectúe la respectiva entidad (...).”*

Así, la Corte Constitucional resolvió: “(...) Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, **bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto.**” (Negrillas fuera de texto).

Pese a lo anterior, para la Sala emerge con claridad que, quien se encuentra autorizado para efectuar los traslados presupuestales, es el Jefe de cada organismo, en este caso, el Gobernador, y no el Secretario de Hacienda directamente.

En ese orden de ideas, si la intención del Gobernador del Caquetá era delegar al Secretario de Hacienda para que este efectuara -en su representación-, los traslados presupuestales a que hubiere lugar, debió hacer uso de la figura de la delegación, lo que no ocurrió en el *sub examine*.

De lo anterior se concluye que, al haberse establecido en el artículo 3 del Decreto Departamental nro. 245 del 24 de marzo de 2020: “(...) *Realícense por parte de la Secretaría de Hacienda Departamental los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la*

---

<sup>49</sup> “Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, **bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto.**” (Negrillas fuera de texto).



### **Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.285 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00078-00

---

*situación de calamidad pública decretada y de urgencia manifiesta conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015 (...)*, deberá declararse la nulidad del citado artículo.

Ahora, la nulidad aquí decretada, no afecta ninguna situación cumplida, en la medida en que el mismo artículo 42 de la Ley 80 de 1993 autoriza al Gobernador o al Alcalde para hacer los movimientos presupuestales requeridos, veamos: *“(...)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.”*.

De otra parte, el artículo cuarto dispuso: *“ARTÍCULO CUARTO: Inmediatamente se celebren los actos y/o contratos originados en el marco de la presente declaratoria de urgencia manifiesta, remitir a la Contraloría Departamental del Caquetá el presente acto administrativo y los actos y contratos suscritos para que ejerza el control fiscal de conformidad con el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.”*

El artículo arriba transcrito es la concreción de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 -cuyo tenor literal se transcribirá a continuación-, y por tal razón, también se declarará su legalidad: *“(...) Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración (...)*”.

*Finalmente, el artículo quinto dispone: “El presente decreto rige a partir de su publicación”.*

Al respecto, la representante del Ministerio Público manifestó que: *“(...) En cuanto al presupuesto de la TEMPORALIDAD, se aprecia que tampoco se cumplió con este requisito, ya que el acto administrativo adolece de un límite temporal, al no indicar por cuánto tiempo concreto va a perdurar la figura de la declaratoria de urgencia manifiesta decretada, lo que conlleva a que no se cumpla con uno de los elementos esenciales que previó la Ley Estatutaria reglamentaria de los estados de excepción, para las medidas que se adopten por el Ejecutivo, como consecuencia de estas situaciones excepcionales o anormales.”<sup>50</sup>.*

Pese a lo anterior, para esta Sala, si bien no se indicó hasta cuando tendrían vigencia las medidas adoptadas mediante el Decreto Departamental nro. 285 del 24 de marzo de 2020, debe entenderse que las mismas guardan concordancia con el Decreto 440 de 2020 -el cual, se erige como sustento del decreto departamental- y, por tanto, *“(...) produce efectos durante el*

---

<sup>50</sup> Fls. 69-70.



**Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.285 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00078-00

*estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 (...)*<sup>51</sup>.

En ese orden de ideas, también se declarará legal el artículo quinto del Decreto 285 de 24 de marzo de 2020, bajo el entendido que producirá efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

En mérito de lo expuesto, La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Caquetá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO.- DECLÁRASE LA LEGALIDAD PARCIAL** del Decreto Nro. 0285 del 24 de marzo de 2020, “*Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Departamento del Caquetá y se dictan otras disposiciones*”, expedido por el Gobernador del Departamento, bajo el entendido que producirá efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

**SEGUNDO.- DECLÁRESE LA NULIDAD** del artículo 3° del Decreto 0285 del 24 de marzo de 2020, por las razones anteriormente expuestas.

**TERCERO.-** En firme esta providencia, archívese el expediente.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

**LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN**  
Magistrado

**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**  
Magistrado

  
KAPL

**YANNETH REYES VILLAMIZAR**  
Magistrada  
**ACLARA VOTO**

**PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE**  
Magistrado

<sup>51</sup> Decreto 440 de 2020.