



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

Florencia, dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>18-00 1-23-33-000-2020-00083-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ACTO ADMINISTRATIVO:</b>	<b>DECRETO MUNICIPAL Nro. 033 DEL 24/03/2020</b>
<b>AUTORIDAD QUE LO PROFIRIÓ:</b>	<b>MUNICIPIO DE MORELIA</b>
<b>INSTANCIA:</b>	<b>ÚNICA INSTANCIA (S. ORAL)</b>
<b>ASUNTO:</b>	<i>“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”.</i>
<b>SENTENCIA NRO.</b>	09-06-54-20 /ORD 15-01
<b>APROBADA EN ACTA NRO.</b>	34 de la fecha.

### 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 Municipal Nro. 33 del 24 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”* expedido por el Alcalde de Morelia - Caquetá.

### II. ANTECEDENTES.

#### 2.1. Acto sometido a control.

Mediante correo electrónico<sup>1</sup> del 31 de marzo de 2020, la Alcaldía Municipal de Morelia remitió a la Secretaría de la Corporación -y esta a su vez a la oficina de apoyo judicial de Florencia -, el Decreto Nro. 33 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, y mediante auto del 14 de abril de 2020<sup>2</sup> se resolvió: a) Avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad; b) notificar de esa decisión al Municipio de Morelia y al Ministerio Público, corriéndole traslado al primero de estos por el término de diez (10) días para que se pronunciara sobre la legalidad del Decreto 33 del 24 de marzo de 2020; c) fijar un aviso en la página

<sup>1</sup> Fl. 7.

<sup>2</sup> Fls. 10-19.



### Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.33 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de Morelia

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00083-00

---

web del Tribunal Administrativo del Caquetá, por diez (10) días anunciando la existencia del proceso; c) fijar un anuncio en similares términos en el sitio web de la entidad territorial<sup>3</sup>; d) 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. Municipio de Morelia - Caquetá.

Mediante correo electrónico del 17 de abril de 2020<sup>4</sup>, fue notificado a las direcciones electrónicas [alcaldia@morelia-caqueta.gov.co](mailto:alcaldia@morelia-caqueta.gov.co) y [contactenos@morelia-caqueta.gov.co](mailto:contactenos@morelia-caqueta.gov.co) el auto admisorio.

Durante el término otorgado para ello, guardó silencio<sup>5</sup>. Sin embargo, mediante correo electrónico del 24 de abril de 2020<sup>6</sup>, el Secretario de Gobierno del Municipio de Morelia se refirió en los siguientes términos:

*“(...) el Decreto Municipal nro. 033 del 24 de marzo de 2020 se expidió con fundamento jurídico en los artículo[s] 315 de la Constitución Política y artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el decreto en referencia nos permite adoptar medidas relacionadas con la contratación estatal en el municipio de Morelia Caquetá en concordancia con el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020. Con esto queremos evidenciar que nuestra finalidad es expedir las normas municipales apegados al marco normativo colombiano, en este sentido debemos manifestar que dimos cumplimiento al Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, por cuanto anexamos en esta intervención los documentos pertinentes que evidencian que hemos emitido los decretos municipales con base en los decretos expedidos por el gobierno nacional y estos fueron previamente coordinados con la Fuerza Pública de nuestra jurisdicción (...)”.*

### 3.2. Ministerio Público.

Dentro del término legal otorgado para ello, la delegada del Ministerio Público para esta Corporación rindió concepto<sup>7</sup>, recordando 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. 33 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

---

<sup>3</sup> Lo que se hizo, conforme se evidenció en la página web <http://www.morelia-caqueta.gov.co/normatividad/decreto-municipal-no-033-del-24-de-marzo-de-2020>

<sup>4</sup> Fl. 21.

<sup>5</sup> Fl. 28.

<sup>6</sup> Fls. 52-56.

<sup>7</sup> Fls. 29-51.



### Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.33 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de Morelia

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00083-00

que, formalmente, el Decreto objeto de estudio cumplía con las exigencias tanto normativas como jurisprudenciales, por cuanto:

*“(...) fue expedido por el Alcalde en su condición de Representante Legal y máxima autoridad de policía dentro del municipio de Morelia; funcionario por lo tanto, que 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 (Decreto 417 del 17 de marzo de 2020), y guarda relación con esta emergencia; así mismo, se encuentra motivado. (...)”<sup>8</sup>.*

Empero, en punto del aspecto sustancial del Decreto Departamental examinado, solicitó que no se examinara dicho acto administrativo, en los siguientes términos:

*“(...) se considera respetuosamente, que no es competencia del Tribunal pronunciarse a través de este mecanismo de control automático, sobre la constitucionalidad y legalidad del Decreto 033 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Morelia, por cuanto, como se ha manifestado, este acto administrativo no desarrolla la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica que pretende conjurar, mitigar y contener los efectos de la introducción y propagación de la pandemia COVID-19 en el territorio nacional, sino que se limita a ejecutar y cumplir una norma de superior jerarquía de orden nacional dentro de su territorio. Por ende, no hay lugar a adentrarse en el análisis de constitucionalidad y legalidad de esta norma jurídica, identificada con el No. 033 del 24 de marzo de 2020, y se solicita que así se declare en la sentencia que ponga fin a esta instancia”<sup>9</sup> (Negrillas fuera de texto).*

## IV. CONSIDERACIONES.

### 4.1. Competencia de la Sala Plena.

Conforme lo disponen los artículos 20<sup>10</sup> de la Ley 137 de 1994<sup>11</sup>, 136<sup>12</sup>, 151<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Fl. 45.

<sup>9</sup> Fl. 49.

<sup>10</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>11</sup> "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia".

<sup>12</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>13</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."



### **Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.33 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de Morelia

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00083-00

---

numeral 14 y 185<sup>14</sup>, numeral 1° de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación en pleno resulta competente para definir el presente asunto.

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

De conformidad con los antecedentes expuestos corresponde a este Tribunal resolver el siguiente problema jurídico: ¿Resulta viable ejercer el control inmediato de legalidad (en adelante CIL) sobre el Decreto Municipal 033 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Morelia-Caquetá?

Solamente de resultar positiva la respuesta, se resolverá el fondo del asunto en aplicación de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre el alcance del Control Inmediato de legalidad.

#### **4.3.- Viabilidad del Control Inmediato de Legalidad del Decreto Municipal No. 33 del 24 de marzo de 2020.**

En la sentencia proferida el 8 de mayo de 2020<sup>15</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>16</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: (i) las medidas adoptadas son de carácter general pues si bien, en principio podría considerarse que no involucran a toda la población residente en el Municipio de Morelia – Caquetá-, lo cierto es que sí tienen un alcance colectivo, al disponer la adopción del Decreto 440 de 21 de marzo de 2020<sup>17</sup>, y portanto, efectuar modificaciones en la participación contractual de sujetos indeterminados que pudieran encontrarse interesados

---

<sup>14</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 (...).”

<sup>15</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>16</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).

<sup>17</sup> “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 COV/D-19”.



## Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.33 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de Morelia

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00083-00

en proveer servicios y bienes a la Administración Municipal; (ii) se profirieron en ejercicio de la función administrativa como jefe de la administración local, siguiendo las funciones asignadas por el artículo 315 Constitucional. Del mismo modo, (iii) en punto de ser desarrollo de los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción, debe considerarse que, en la parte motiva del Decreto 33 del 24 de marzo de 2020, se indicó que desarrollaba los Decretos 418 y 440 de 2020, y por tanto es procedente efectuar sobre el mismo, el correspondiente control inmediato de legalidad.

Ahora bien, enfatiza este Tribunal que, esta última exigencia -pese a cumplirse a cabalidad en el caso concreto-, 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 acogerse un criterio sustancial<sup>18</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

<sup>18</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 (...).”*



### Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.33 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de Morelia

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00083-00

---

de mayo de 2020<sup>19</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”*.

En ese orden de ideas, se insiste, el acto administrativo mediante el cual la entidad territorial adopta los lineamientos del Decreto 440 de 2020 en lo relacionado con la contratación de urgencia, es pasible de CIL no solamente porque ésta última norma es un “Decreto Legislativo” y haya sido citado expresamente tanto en la parte considerativa como en la motiva, sino porque se emitió en vigencia del Estado de Excepción declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 de 2020 y, las medidas que se adoptaron tienden a afrontar el origen de la anormalidad institucional declarada, cual es, el Virus SARS-Covid-2 que a su vez, generó la enfermedad denominada Covid-19 que azota al planeta. Concebir lo contrario, implicaría que en aquellos casos en los cuales por simple olvido o deliberadamente se omite mencionarlo, se eluda la revisión jurisdiccional, con las consecuencias que puede ello puede generar para la salvaguardia inmediata del ejercicio y goce de los derechos de las personas, de por sí, frágiles (los derechos) por las medidas adoptadas, dentro de ellas, la limitación de la movilidad y, la dificultad para acceder a bienes y servicios básicos por la disminución de sus fuentes de ingresos, incluso, en algunos casos por la pérdida las mismas.

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.

#### **4.4. Síntesis sobre el alcance del control inmediato de legalidad a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.**

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-Comoción 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>20</sup> del Control<sup>21</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

---

<sup>19</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”.

<sup>20</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>21</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.33 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de Morelia

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00083-00

y/o actos internos de la administración<sup>22</sup> emitidos en el estado de excepción “*así no pendan directamente de un decreto legislativo*”<sup>23</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>24</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>25</sup> o correlación entre fines perseguidos y medios utilizados<sup>26</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, 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

<sup>22</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>23</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>24</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>25</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>26</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.33 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de Morelia

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00083-00

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 Municipal Nro. 033 del 24 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*” expedido por el Alcalde Municipal de Morelia – Caquetá-.

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

La competencia del Alcalde Municipal de Morelia –Caquetá-, para expedir el Decreto Nro. 033 del 24 de marzo 2020, se encuentra en el artículo 315<sup>27</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 Municipio, la conservación del orden público de conformidad con la ley y las instrucciones y **órdenes que reciba del Presidente de la República** y del respectivo gobernador en calidad de primera autoridad policiva.

Cabe resaltar que la Ley 136 de 1994<sup>28</sup>, señala que los mandatarios locales son los encargados de dirigir la acción administrativa en su municipio, asegurando el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo, apoyo jurídico que también facultó al Alcalde del Municipio de Puerto Rico –Caquetá-.

#### 4.5.3. La conformidad formal.

Se observan cumplidas las exigencias referidas a (i) **la fecha y número** del Decreto; esto es respectivamente, 24 de Marzo de 2020, y Nro. 033, (ii) **la firma de quien lo emitió**, en esta oportunidad, fue suscrito por el Alcalde del Municipio de Morelia -Caquetá, en calidad de autoridad administrativa, según se constató, y (iii) **la motivación** con expresión de razones de hecho y

<sup>27</sup> “**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 municipio <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.

<sup>28</sup> Ley 136 de 1994 “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”

**ARTÍCULO 91.- Funciones.** Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...) d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente (...)



### Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.33 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de Morelia

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00083-00

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. A ese respecto, se logra apreciar en la parte considerativa del acto administrativo que las decisiones adoptadas en tiempos de pandemia eran para *“adoptar medidas relacionadas con la contratación estatal en el municipio, en concordancia con el Decreto 440 de 2020 (...)”*. También los actos revisados cuentan con fundamentos constitucionales<sup>29</sup> y legales<sup>30</sup>, como se muestra enseguida:

*“(...) [q]ue la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.*

*Que el Gobierno Nacional en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 418 de 2020, expidió el Decreto 420 de 2020 en el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular.*

*Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 440 del 21 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”*

*Que es deber del alcalde adoptar medidas relacionadas con la contratación estatal en el municipio, en concordancia con el Decreto 440 de 2020.”*

Para este Tribunal, las regulaciones contenidas en el acto administrativo transcrito contienen una unidad temática<sup>31</sup> que se advierte, no solamente por la adopción expresa que hace la entidad territorial, en la parte resolutive de las medidas para la contratación de urgencia dispuestas en el Decreto 440 del 21 de marzo de 2020, sino, como se vio, al examinar su parte considerativa en la que se advierte conexidad objetiva y razonable entre los motivos para emitirlo y, las normas jurídicas en las que se funda, de allí que pueden revisarse en conjunto, como se hará en el siguiente apartado cuando se trate la conformidad material.

Así las cosas, la conformidad formal se encuentra acreditada.

<sup>29</sup> Artículo 1.

<sup>30</sup> Ley 136 de 1994, Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 440 del 21 de marzo de 2020.

<sup>31</sup> Corte Constitucional en la sentencia C 147 del 7 de abril de 2015 sostuvo: *“(...) la unidad de materia no significa simplicidad temática, de tal manera que un proyecto solo pudiese referirse a un único tema”, sino que, por el contrario, “un proyecto puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable”, lo que significa que solo se desconoce el mencionado principio cuando “entre los distintos temas que hagan parte de un proyecto no sea posible encontrar una relación de conexidad, de manera que cada uno constituya una materia separada”.*



### **Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.33 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de Morelia

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00083-00

---

#### **4.5.4. La conformidad material.**

Precisa el Tribunal que en el Decreto nro. 033 del 24 de marzo de 2020, con base en las consideraciones señaladas en el punto anterior, se adoptaron las siguientes medidas:

*“ARTÍCULO PRIMERO: La Oficina de Contratación en coordinación con todos los servidores públicos y asesores que tengan relación con estos procesos, deberán adoptar las medidas conducentes a dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 440 del 21 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”.*

*Los medios electrónicos y de comunicación que se utilizarán y los mecanismos que empleará para registro toda la información generada, conforme al cronograma establecido en procedimiento, serán los siguientes:*

- ✓ Los procesos de mínima cuantía,
- ✓ Selección abreviada
- ✓ Concurso de méritos
- ✓ Licitación pública

*Deberán cumplir las etapas previstas en el decreto 1082 de 2015 a través del portal único de contratación SECOP I y la entrega de propuestas se realizará de manera electrónica en el correo [contratación@morelia-caqueta.gov.co](mailto:contratación@morelia-caqueta.gov.co) y en la misma dirección electrónica allegaran la subsanación si llegaren hacer el caso (sic).*

*La suscripción de las minutas, la entrega de pólizas y su aprobación y el acta de inicio y demás documentos y trámites necesarios se harán a través de los medios electrónicos arriba referido.*

*Para la licitación pública en la etapa de audiencia de adjudicación o declaratoria de desierta el municipio informará con tres días de anticipación bajo la normatividad establecida para las adendas el medio electrónico que se usará para llevarla a cabo dicha audiencia.*

*En el caso de la subasta inversa presencial para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas y uniformes de común utilización de la entidad tramitará la respectiva audiencia a través del aplicativo y la metodología que para ello Colombia Compra Eficiente dará a conocer según lo estipulado en el Decreto 440 de marzo 20 del 2020 artículo primero inciso cuarto y para aquellos productos que hacen parte del catálogo derivado del acuerdo marco de precios vigentes y dispuestos en la tienda virtual del Estado Colombiano Agencia Nacional de Contratación Pública, la entidad dará aplicación a lo dispuesto por el artículo 4 del Decreto 440 de marzo 20 de 2020.*

*El comité evaluador a través de los correos electrónicos oficiales de cada uno de los funcionarios y contratistas según sus responsabilidades tramitará y consignarán sus decisiones para ser consolidados en la secretaría de planeación municipal excepto las mínimas cuantías que le corresponde a único evaluador responsable según el manual de contratación del municipio vigente.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. Los medios electrónicos y de comunicación que utilizará y los mecanismos para registro de información generada en los procedimientos sancionatorios, serán los siguientes: incluir dirección página web [www.morelia-caqueta.gov.co](http://www.morelia-caqueta.gov.co)*

*ARTÍCULO TERCERO. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, la oficina de contratación, los supervisores, la Secretaría de*



### **Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.33 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de Morelia

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00083-00

---

*Hacienda, la Tesorería, implementarán los procedimientos existentes actualmente para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas, pero su trámite se hará a través de los correos electrónicos oficiales de la entidad, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 616.1 del Estatuto Tributario.*

*PARÁGRAFO 1. Cada dependencia deberá conservar en archivos oficiales que llevaran el nombre de “PROCEDIMIENTOS RECEPCIÓN, TRÁMITE, Y PAGO DE FACTURAS Y CUENTAS DE COBRO – EMERGENCIA COVID-19”, de tal forma que estos queden documentados y que sirvan de prueba para los efectos que corresponda. En todo caso, las conservaciones de estos documentos deberán cumplir con las disposiciones de la Ley General de Archivos que corresponda.*

*PARÁGRAFO 2. Para efectos de la acreditación del pago de la seguridad social, la entidad deberá ceñirse a lo dispuesto en el Artículo 2.2.1.1.7 de Decreto 780 de 2015; en esa medida, no se exigirá el pago de esta correspondiente al mes de marzo de 2020. Bastará con acreditar el pago del mes anterior a aquel en que se realice el pago al contratista. De igual forma se procederá en pagos futuros.*

*ARTÍCULO CUARTO. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga los que le sean contrarios.”*

En efecto, en punto de la conformidad material, a juicio de esta Sala las medidas adoptadas siguiendo lo regulado en el Decreto 440 de 2020 en lo relacionado con la contratación de urgencia por parte de esa entidad territorial, resultan proporcionales, en virtud de que **(i)** se dirigen a afrontar el origen de la declaratoria del Estado de Excepción mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, cual es la enfermedad Covid-19, generada por el Virus SARS-Covid-2, catalogada como altamente contagiosa y de riesgo para la salud pública de interés Internacional por la Organización Mundial de la Salud; **(ii)** de allí que tales medidas devengan no solamente, **(ii)** apropiadas, sino **(iii)** necesarias para alcanzar el fin propuesto, cual es evitar en lo posible el contagio de esa patología. La conexidad entre fines perseguidos y medios utilizados, a juicio de esta Sala es evidente, razón por la cual, el articulado revisado del citado acto administrativo, se declarará ajustado a derecho.

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** del control inmediato de legalidad, respecto de Decreto nro. 033 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Morelia– Caquetá- *“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”*, por las razones anteriormente expuestas.

**SEGUNDO.-** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.



**Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto Nro.33 del 24 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de Morelia

Radicación: 18-001-23-33-000-2020-00083-00

---

**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  
Con aclaración de voto

**PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE**  
Magistrado