



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
SALA PLENA**

Magistrado Ponente: OMAR EDGAR BORJA SOTO

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA No. _____

Santiago de Cali, veintiséis (26) de agosto de dos mil veinte (2020)

Medio de Control	Control inmediato de legalidad
Ref. Proceso	76001-23-33-000-2020-00392-00
Objeto de estudio	Decreto Nro. 046 del 23 de marzo de 2020 Municipio de San Pedro Valle del Cauca
Asunto	Declara legalidad – Condiciona artículos.

I. ANTECEDENTES

1. El Decreto 046 del 23 de marzo de 2020, objeto de control, consignó en la parte resolutive, lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Declárese la CALAMIDAD PÚBLICA en el Municipio de San Pedro Valle del Cauca, para conjurar la crisis que se ha presentado en el casco urbano y sector rural, conforme a las consideraciones anteriores, prevenir consecuencias que puedan desencadenar en responsabilidad patrimonial del Municipio, proteger la salud, salubridad y el interés público.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demanda actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, DECLÁRESE LA URGENCIA MANIFIESTA. A fin de que la Administración Municipal de San Pedro pueda celebrar los actos y contratos que tengan la finalidad de reparar, atender, mejorar, preservar la integridad de la comunidad a través de la contratación de los procedimientos, suministros y servicios necesarios.

PARÁGRAFO: Tratándose de una situación excepcional o anormal de emergencia y en atención a lo establecido en el numeral 1° literal f) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, los contratos a celebrar amparados en la urgencia manifiesta declarada, son los relacionados con: 1. Prevención a la propagación del contagio del virus “Covid 19” a toda la comunidad en el Municipio de San Pedro Valle del Cauca.

2. Ayudas necesarias para mitigar el impacto sanitario, de salud y de salubridad pública que pudiera presentarse por la emergencia.

ARTÍCULO TERCERO: Para los efectos anteriores y únicamente con las finalidades indicadas, realícense los movimientos presupuestales necesarios para afrontar la situación de emergencia y de urgencia, conforme lo establecido el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y demás normas complementarias y reglamentarias.

ARTÍCULO CUARTO: Durante la vigencia de la urgencia manifiesta, la Secretaría de Hacienda del Municipio deberá hacer los traslados presupuestales que se requieran para garantizar la obra y/o adquisición de bienes y servicios necesarios para superar la emergencia que se presenta en el Municipio de San Pedro Valle del Cauca.

ARTÍCULO QUINTO: Inmediatamente celebrados y legalizados los contratos originados de la urgencia manifiesta, la Alcaldía del Municipio de San Pedro Valle del Cauca, remitirá a la Contraloría Departamental copia de este Decreto, de los contratos y del expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de acuerdo al artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

ARTÍCULO SEXTO: El presente decreto rige a partir de su expedición.”

2. TRÁMITE PROCESAL.

El Municipio de San Pedro remitió vía correo electrónico para el trámite de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), el Decreto Nro. 046 del 23 de marzo de 2020.

Este Despacho en providencia del 3 de abril de 2020 no asumió el conocimiento del control inmediato de legalidad del decreto por ser proferido con fundamento en facultades legales otorgadas a los alcaldes y no como desarrollo de los decretos legislativos de estado de emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020 por el Presidente de la República.

Posteriormente el Procurador 166 Judicial II para Asuntos Administrativos interpuso recurso de súplica el 15 de abril de 2020 solicitando su revocatoria y en

su lugar se asumiera el conocimiento basándose en el principio hermenéutico el efecto útil, el principio de no distinción y el deber funcional de juzgar dadas las circunstancias especiales y los supuestos fácticos extraordinarios que dan lugar a avocar el conocimiento de la presente acción.

La Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca resolvió el recurso de súplica interpuesto con providencia del 27 de mayo de 2020, citando en sus argumentos lo siguiente: “la norma con fuerza de ley, dictada en vigencia del estado de excepción y con el fin de superar sus causas, habilitó a las entidades estatales, entre otras acciones, para usar la figura de la urgencia manifiesta, estableciendo como hecho probado las condiciones excepcionales que la hacen procedente, al tenor del requerimiento expreso del artículo 42 de la ley 80 de 1993 y extendiéndola a quienes no se rijan por tal estatuto. Así, el Decreto 046 del 23 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de San Pedro Valle del Cauca, que declaró la calamidad pública y la urgencia manifiesta, materialmente encuentra su fundamento en el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 y por ende lo desarrolla, cumpliendo íntegramente los requisitos señalados por el artículo 20 de la ley 137 de 1994, lo que hace procedente asumir su control inmediato de legalidad y para ello se revocará el auto del 3 de abril de 2020, ordenando al magistrado Omar Edgar Borja Soto asuma su conocimiento”. *(Subrayado fuera de texto original)*.

Así, por auto del tres (03) de junio de dos mil veinte (2020), se avocó el conocimiento del presente asunto y se dispuso: i) FIJAR por la página web de la Rama Judicial y de la Secretaría del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca un aviso por el término de diez (10) días, a fin de que cualquier ciudadano pudiera intervenir defendiendo o impugnando la legalidad del acto objeto de control (Núm. 2 del art. 186 del CPACA), adjuntando en el respectivo aviso copia del Decreto objeto de control; ii) PRESCINDIR de la invitación a entidades públicas, organizaciones privadas y/o a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, de que trata el numeral 3 del artículo 186 del CPACA; iii) otorgar

término al ente territorial para que aportara las pruebas que pretendiera hacer valer; iv) NOTIFICAR a la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca y al Ministerio del Interior de la iniciación del asunto, para que si a bien lo tenían, se pronunciara al respecto y v) de igual forma, se ordenó NOTIFICAR el asunto al Ministerio Público delegado para este Despacho Judicial, doctor FRANKLIN MORENO MILLAN, para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera el concepto de rigor.

1.4 Se deja constancia que en virtud de la declaración del estado de emergencia económica social y ecológica generada por el COVID19, el aviso se fijó por el término legal de 10 días en el sitio web de la página de la Rama Judicial Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 10 de junio de 2020 a las 08:00 de la mañana.

2. INTERVENCIONES.

2.1 Ministerio Público.

El Procurador Judicial ante este despacho indicó que, a pesar de haber interpuesto en su momento el recurso de súplica pretendiendo el control de legalidad del acto acusado, ante la nueva postura del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en que se afirma que “por ausencia de un decreto reglamentario sobre declaratoria de calamidad pública, se viene señalando que, los decretos locales que la declaran, no son susceptibles de control automático de legalidad” no hay lugar a realizar el estudio de fondo del acto y en su lugar, procede la declaratoria de improcedencia, máxime cuando la contratación de urgencia dispuesta fue en virtud de la declaratoria de calamidad.

Puntualmente indicó el Agente del Ministerio Público:

“Conforme al contenido del Decreto local N° 046 del 23 de marzo de 2020, existe una declaratoria de calamidad pública y, como consecuencia, una declaratoria de urgencia manifiesta, es decir, que el mismo decreto condicionó la declaratoria de

urgencia manifiesta, a la declaratoria de calamidad pública, de suerte que, no se puede entender una sin hacer alusión a la otra.

No se trata del caso donde un decreto declara la urgencia manifiesta, como decisión autónoma, sino que, en este caso, en el mismo decreto, se hizo depender la declaratoria de urgencia de la declaratoria de calamidad. No por otra razón, el artículo segundo dice: “Como consecuencia de lo anterior...”.

En estas circunstancias, por esa dependencia de la declaratoria de urgencia a la declaratoria de calamidad, y ante la imposibilidad jurídica de realizar de realizar un control automático a la declaratoria de calamidad, se imponen concluir que tampoco existe lugar al control de la declaratoria de urgencia.”

2.2 Departamento del Valle del Cauca.

Destacó los aspectos generales del control inmediato de legalidad y el deber de los entes territoriales de sujetarse a los decretos del Gobierno Nacional.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136, 151.14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en única instancia, ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general, expedidos por una autoridad territorial (departamental y municipal) en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción como desarrollo de los decretos legislativos.

2. GENERALIDADES.

El control automático de legalidad constituye **garantía para los derechos** de los ciudadanos y sirve para el mantenimiento de la legalidad en el estado de derecho, tanto en abstracto (en sentido amplio, el cual comprende la sujeción del Estado a la constitución y a las demás normas jurídicas), como en concreto (derechos intangibles y libertades fundamentales) frente a los poderes de la rama

ejecutiva del poder público o de otros órganos autónomos e independientes del Estado e incluso contra actos administrativos de la misma rama judicial, durante los estados de excepción, impidiendo la aplicación de normas inconstitucionales o ilegales a fin de evitar la arbitrariedad.

Reza el artículo 20 de la 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.”

Sea lo primero señalar que al no precisar la corporación el significado de la palabra “en desarrollo”, desde ahora avizora esta magistratura los posibles inconvenientes en los que nos encontraremos en un futuro, al impedir el conocimiento bajo este único argumento, sin haberse expresado de forma clara lo que hay lugar a conocer y lo que a su juicio no. Según la Real Academia de la Lengua Española la palabra “desarrollo” hace referencia a “aumentar o reforzar algo de orden físico, intelectual o moral”.

Desarrollar un decreto legislativo se puede llevar a cabo a través de las siguientes modalidades:

1. A través de la **reglamentación** de primero, segundo o tercer grado;
2. A través de la **ejecución**: por ejemplo, la prórroga del periodo de los gerentes de las empresas sociales del Estado por el término de 30 días¹;

¹D.L. 491 del 28/03/20.-ART. 13. FACULTAD PARA AMPLIAR EL PERÍODO INSTITUCIONAL DE GERENTES O DIRECTORES DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO. Los gobernadores y alcaldes podrán ampliar, por un término de 30 días, el período Institucional de los gerentes o directores de Empresas Sociales del Estado que termina en el mes de marzo de 2020. (...)

3. A través de la **remisión** al decreto legislativo: sin embargo, debe advertirse que las medidas que versan sobre aislamiento preventivo obligatorio consignadas en Decretos 457, 531, 593, 636 de 2020 y otros mediante los cuales se impartan órdenes que correspondan a funciones ordinarias del gobierno, son en esencia decretos reglamentarios y no legislativos y por tanto, las remisiones a estos decretos por parte de las autoridades locales no serán en desarrollo de un decreto legislativo, máxime cuando igualmente la ley faculta en el plano departamental y municipal, la adopción de medidas de esta naturaleza en cuanto a la restricción de movilidad de las personas y otras potestades policivas.

4. A través de la **reproducción** del decreto legislativo pero aplicado a nivel territorial: departamental, municipal, de la comuna, del corregimiento o la localidad como ocurrió en varios municipios del Valle del Cauca en relación con asuntos presupuestales e impuestos territoriales² y de contratación estatal³;

5. A través de la **adopción de instrucciones, actos y órdenes** que le den cumplida ejecución al decreto legislativo.

3. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

- Es excepcional, únicamente durante los estados de excepción;
- Procede contra actos administrativos de carácter general en ejercicio de la función administrativa expedidos a nivel nacional o territorial;
- El control **comprende análisis** del acto administrativo frente a
 - ✓ la Ley 137 de 1994 (normas generales) y normas especiales de cada régimen de excepción

²**Decreto Legislativo No. 461 del 22/03/20**, "por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la **reorientación de rentas** y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, por el Presidente de la República".

³**Decreto Legislativo 440 del 20/03/20**, "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".

- ✓ el acto matriz que decreto la emergencia (incluso parte motiva)
 - ✓ los decretos legislativos que desarrollan el decreto ley matriz relacionados con el acto objeto de control.
- Se rige por los principios de **control integral** y por el de **unidad normativa** (parágrafo art. 135 CPACA y Sentencia Corte Constitucional C-415/12), sin embargo, el control integral, por lo complejo, no puede ser completo ni absoluto por la confrontación frente a todo el ordenamiento jurídico.
 - Se ajusta a su naturaleza la medida cautelar **de urgencia (art. 234 CPACA)** de **suspensión provisional del acto administrativo objeto de control** en razón a la duración limitada en el tiempo de los estados de excepción y en particular el límite constitucional del estado de emergencia (inciso primero art. 215 de la C.P.). Su decisión en el auto de avoca conocimiento corresponde al magistrado sustanciador.
 - **La decisión final sobre el control de legalidad** está reservada a la Sala Plena del Tribunal y **hace tránsito a cosa juzgada relativa**.

Sobre las características procesales y sustanciales del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado⁴ ha precisado:

“38. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁵ ha señalado que son atribuibles a este proceso judicial las siguientes características:

38.1. **Se trata de un proceso judicial**, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.

38.2. **El control es automático o inmediato**, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno Nacional debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

⁴ SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, 26 de septiembre de 2019, Radicación: 11001-03-24-000-2010-00279-00, Actor: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez, Demandado: Nación –Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social)

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de diciembre de 2009, C.P. Enrique Gil Botero, número único de radicación 11001-03-15-000-2009-00732-00.

38.2.1. **No impide la ejecución de la norma**, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

38.2.2. **No es requisito que se encuentre publicado** en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

38.2.3. También es automático o inmediato porque **no se requiere de una demanda** de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y **sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva**, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal.

38.2.4. **Se trata de una competencia muy particular**, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la “jurisdicción rogada” -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión **no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad**. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo. En otras palabras, en este evento la jurisdicción **conoce de manera oficiosa** del asunto.

(...)

38.3. **El control es integral** en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción – toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

39. 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 qué trata el acto sometido a este control.”(negritas no son del texto original)

La misma sentencia⁶, antes citada en relación con el **alcance del control de legalidad de los actos administrativos, y particularmente lo que comprende dicho control, expresó:**

“42. En suma, al realizarse el control automático o inmediato de legalidad se produce una **cosa juzgada parcial que abarca el bloque normativo** que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, es decir, **la Constitución Política, la Ley 137, 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 qué trata el acto sometido a este control sin que dicho control excluya el control ordinario propio de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

La Sala Plena del Consejo⁷ de Estado al establecer qué comprende el examen de legalidad, puntualizó:

“El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

Más adelante, agregó la misma providencia antes citada sobre el “control integral” de este medio de control, los siguientes aspectos:

“Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.”(Negrilla fuera del texto original)

La misma Corporación, en Sala Plena,⁸ sobre los aspectos que comprende el control, indicó la conformidad del acto administrativo con el resto del ordenamiento jurídico al consagrar:

⁶ SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, 26 de septiembre de 2019, Radicación: 11001-03-24-000-2010-00279-00, Actor: Blanca Cecilia Sarmiento De Ramírez, Demandado: Nación –Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social)

⁷ SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS, 5 de marzo de 2012, Radicación: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Actor: GOBIERNO NACIONAL, Demandado: DECRETO 861 DE 2010.

“En primer orden es necesario anotar que la Sala para efectos del Control Inmediato de Legalidad no se limitará a la mera confrontación de la norma sometida a control con el decreto legislativo que reglamenta, sino que además, como corresponde el examen comprenderá la eventual transgresión del ordenamiento jurídico en los aspectos que serán objeto de estudio.

Sobre este tema ha definido la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo:

“...**el control de legalidad** que ejerce esta jurisdicción sobre los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción **es integral**, es decir, **incluye la revisión de aspectos como la competencia** para expedirlo, al cumplimiento de **los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas** que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio **y la proporcionalidad** de las mismas, **así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico**, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos."⁹(Negritas fuera del texto)

Por otra parte, valga recalcar que en este medio no hay demanda, ni demandante, ni pretensiones, es una acción automática de **control excepcional con participación ciudadana** y, por tanto, el control que se realiza a pesar de ser integral no es absoluto.

Al respecto, el Consejo de Estado en Sala Plena¹⁰sobre el tema, señaló:

“En el último tiempo, la Sala Plena¹¹ ha venido precisando que el **control es compatible** con la **acción pública de nulidad** (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta

⁸ SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO, 22 de febrero de 2011, Radicación: 11001-03-15-000-2010-00452-00(CA), Actor: GOBIERNO NACIONAL, Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

⁹ Sentencia de 3 de mayo de 1999, exp.CA- 011, Consejero ponente doctor Ricardo Hoyos Duque.

¹⁰ Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA),

¹¹ Ver., entre otras, las siguientes sentencias: - Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. - Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. - del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien **el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.**

d) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala¹² ha dicho:

“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”

Nótese que el estudio mediante este Control inmediato de legalidad hace **tránsito a cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia y por tanto, ello no impediría, como lo quiere ver la Sala de Decisión que los ciudadanos acudiesen a los medios ordinarios.

Entre otras cosas, valga recordar que el mencionado postulado, jamás puede estar por encima del principio de la supremacía de la constitución, que es en últimas el pilar fundamental en que se sustenta este salvamento, al respecto, la Corte Constitucional indica:

“Aquí también resulta aplicable lo expresado por el Presidente del Consejo de Estado en su escrito de intervención en este proceso, cuando afirma que es evidente que **este postulado “de justicia rogada”, “debe ceder frente a la obligación, a cargo del Juez Contencioso Administrativo, de hacer cumplir el principio de supremacía de la Constitución**, pues resulta claro que la eficacia del mandato contenido en el artículo 4 superior no puede quedar supeditada a la formulación de alegaciones por parte de los sujetos intervinientes en un proceso, si la autoridad judicial contrasta la contrariedad entre el acto cuestionado y la Carta Política”, citando para el efecto jurisprudencia de esta Corte, donde se manifiesta que **“tratándose de derechos fundamentales de aplicación inmediata, el juez administrativo a efecto de asegurar su vigencia y goce efectivos debe aplicar la correspondiente norma constitucional, en forma oficiosa, así la demanda no la haya invocado expresamente”**.

¹² Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio

4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

La constitución Política consagra en los artículos 212 a 215 los estados de excepción, habilitando al Presidente de la República junto con todos los ministros a declarar tres tipos de estados de excepción por i) guerra exterior; ii) conmoción interior; y iii) emergencia económica, social y ecológica.

Así, fue expedido el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 declarando el estado de emergencia económica, social y ecológica, atendiendo el brote de coronavirus – COVID 19, tildada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia de salud pública de importancia internacional, catalogada como pandemia. *Decreto Legislativo que valga la pena anotar, a juicio de la Corte Constitucional se encuentra ajustado a derecho*¹³.

En razón de lo anterior¹⁴, el Gobierno Nacional adoptó mediante varios decretos legislativos medidas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos. En materia de contratación, *siendo el tema que nos ocupa*, fue expedido, entre otros, el **Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020**¹⁵ disponiendo en su artículo 7°:

“Artículo 7. **Contratación de urgencia.** Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, **se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta** por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud .

¹³ Ver Boletín Nro. 63 de la Corte Constitucional. Consultar el siguiente link: [//www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-declaratoria-de-estado-de-emergencia-en-Colombia-está-ajustada-a-la-Constitución-8904](http://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-declaratoria-de-estado-de-emergencia-en-Colombia-está-ajustada-a-la-Constitución-8904).

¹⁴ Específicamente el artículo 3° del Decreto 417 de 2020 que reza: “Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas acabo.”

¹⁵ “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”

Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.”

Se halla en lo anterior, i) la autorización de las entidades estatales a declarar la urgencia manifiesta para la contratación directa, empero únicamente para ii) el suministro de bienes, prestación de servicios o la ejecución de obras en el futuro inmediato, y con el objetivo exclusivo de iii) prevenir, contener y mitigar los efectos del COVID-19, así como iv) optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud.

Artículo que a su vez lleva a la revisión del contenido de la Ley 80 de 1993 que en tratándose de la contratación de urgencia, *con las modificaciones que le hiciera la Ley 1150 de 2007*-, dispone:

“ARTÍCULO 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

(...)

En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante.

(...)

ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta **cuando** la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; **cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción**; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o **concurso** públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. <Parágrafo **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**¹⁶> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, **se podrán**

¹⁶ Corte Constitucional sobre la exequibilidad condicionada:

hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. 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**

-La Corte Constitucional declaró en la Sentencia C-054-01 de 24 de enero de 2001, M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis, estése a lo resuelto en la Sentencia C-415-94 de 22 de septiembre de 1994, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

- La Corte Constitucional declaró en la Sentencia C-949-01 de 5 de septiembre de 2001, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández, estése a lo resuelto en la Sentencia C-772-98 de 10 de diciembre de 1998, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, con respecto al parágrafo.

- Parágrafo declarado **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE** por la Corte Constitucional mediante Sentencia **C-772-98** de 10 de diciembre de 1998, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, '**... 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**'.

Problema jurídico: ¿Autorizar a las entidades estatales para hacer traslados presupuestales internos en los casos de urgencia manifiesta, contraría los preceptos de los artículos 345 y 352 de la Constitución y desconoce lo dispuesto en los artículos 79 a 84 del Estatuto Orgánico de Presupuesto?

Extracto: “En efecto, la situación que describe el parágrafo único del artículo 42 de la ley 80 de 1993, acusado también por el actor, es bien distinta de la que consagra el parágrafo primero del artículo 41 del mismo estatuto, pues a través de su contenido, en estricto sentido, no se permite la modificación del Presupuesto General de la Nación, dado que de su aplicación no se deriva que se perciban contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto inicial, ni que se autoricen erogaciones no previstas en el de gastos, como tampoco se autoriza transferir crédito alguno a objeto no previsto, materias esas sí de exclusiva competencia del legislador, lo que desvirtúa la acusación de que su contenido viola el artículo 345 superior”.

“Cuando se de aplicación al parágrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta”.

(...)

“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 parágrafo 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. No hay pues reparo de constitucionalidad que justifique que la Corte acceda a las pretensiones del actor respecto de esta norma”.

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. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.”

La contratación de urgencia manifiesta i) debe ser declarada mediante acto administrativo motivado; encuentra cabida, entre otras circunstancias, cuando, i) la necesidad de los bienes y servicios lo exija; y en todo caso ii) por situaciones de estados de excepción; iii) siendo posible para los gastos propios de la urgencia hacer los traslados presupuestales internos bajo el entendimiento de que se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto; iv) y se ejerza el control fiscal sobre los contratos celebrados con ocasión de la urgencia.

De otra parte, fue expedido el **Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020**¹⁷, el cual si bien surgió a la vida jurídica de forma posterior al Decreto 046 del 23 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de San Pedro, cobra relevancia mencionar que en él se reiteró y se dispuso nuevamente la facultad de la contratación de urgencia manifiesta¹⁸.

¹⁷ "Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

¹⁸ Ver Decreto 537 de 2020. "Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión la declaratoria de de Emergencia Sanitaria declarada por Ministerio de Salud y Protección Social y en los del artículo 42 de Ley 80 1993, se entiende comprobado hecho lugar a declarar urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa suministro de la prestación de o la ejecución obras en el inmediato futuro, con objetivo prevenir, contener y mitigar de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Las entidades excluidas la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa bienes y servicios enunciados en inciso anterior.”

4.1 Desarrollo de decretos legislativos por remisión¹⁹.

Dicho lo anterior, para el análisis de legalidad debe iniciarse por precisar que si bien el Decreto 046 de 23 de marzo de 2020 del Municipio de San Pedro, no mencionó en sus considerandos el Decreto Legislativo 440 de 2020, lo cierto es que hubo una remisión tácita a su contenido, habida cuenta que, a través del señalado decreto legislativo se adoptaron las medidas de urgencia en materia de contratación estatal con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, y en tal sentido, en su artículo 7° se dispuso la contratación de urgencia en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

Circunstancia descrita que argumentó la Sala Plena de la presente Corporación al resolver el recurso de súplica frente al auto que inicialmente hiciera este ponente de no avocar el conocimiento del decreto municipal.

De suerte que, se *itera*, la contratación de urgencia manifiesta dispuesta en el Municipio de San Pedro es objeto de análisis de control inmediato de legalidad al haber desarrollado de forma intrínseca el Decreto Legislativo 440 de 2020, el cual a su vez, expresamente remite a la Ley 80 de 1993.

Se advierte en detalle:

DECRETO 046 DEL 23 DE MARZO DE 2020 – SAN PEDRO VALLE DEL CAUCA	FUNDAMENTO EN DECRETO LEGISLATIVO 440 de 2020.
ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demanda actuaciones inmediatas por parte de la	Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80

¹⁹ Diccionario Real Academia Española. “Remisión: 1. f. Acción y efecto de remitir o remitirse. 2. f. Indicación, en un escrito, del lugar de él o de otro escrito a que se remite al lector.”

<p>administración municipal, DECLÁRESE LA URGENCIA MANIFIESTA. A fin de que la Administración Municipal de San Pedro pueda celebrar los actos y contratos que tengan la finalidad de reparar, atender, mejorar, preservar la integridad de la comunidad a través de la contratación de los procedimientos, suministros y servicios necesarios.</p> <p>PARÁGRAFO: Tratándose de una situación excepcional o anormal de emergencia y en atención a lo establecido en el numeral 1° literal f) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, los contratos a celebrar amparados en la urgencia manifiesta declarada, son los relacionados con: 1. Prevención a la propagación del contagio del virus “Covid 19” a toda la comunidad en el Municipio de San Pedro Valle del Cauca. 2. Ayudas necesarias para mitigar el impacto sanitario, de salud y de salubridad pública que pudiera presentarse por la emergencia.</p>	<p>de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.</p>
<p>ARTÍCULO TERCERO: Para los efectos anteriores y únicamente con las finalidades indicadas, realícense los movimientos presupuestales necesarios para afrontar la situación de emergencia y de urgencia, conforme lo establecido el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y demás normas complementarias y reglamentarias.</p>	<p>LEY 80 DE 1993. ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.</p>
<p>ARTÍCULO CUARTO: Durante la vigencia de la urgencia manifiesta, la Secretaría de Hacienda del Municipio deberá hacer los traslados presupuestales que se requieran para garantizar la obra y/o adquisición de bienes y servicios necesarios para superar la emergencia que se presenta en el Municipio de San Pedro Valle del Cauca.</p>	<p>La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.</p> <p>PARÁGRAFO.<Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE>Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.</p>

<p>ARTÍCULO QUINTO: Inmediatamente celebrados y legalizados los contratos originados de la urgencia manifiesta, la Alcaldía del Municipio de San Pedro Valle del Cauca, remitirá a la Contraloría Departamental copia de este Decreto, de los contratos y del expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de acuerdo al artículo 43 de la Ley 80 de 1993.</p>	<p>ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. 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. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta. Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.</p>
---	---

De los anteriores artículos del acto administrativo materia de estudio, nótese que hubo un desarrollo material al Decreto Legislativo 440 de 2020, el cual, a su vez, obligatoriamente remitió a la Ley 80 de 1993, habiendo sido estas dos disposiciones las bases para las órdenes expedidas en el Municipio de San Pedro.

Lo anterior, bajo el entendido que la remisión *–en este caso tácita–* es una forma de desarrollo de los decretos legislativos, argumento que para el caso que nos ocupa, fue el dominante en la Sala Plena de esta Corporación en la resolución del recurso de súplica y que conllevó al estudio de fondo del decreto municipal por parte del despacho.

Aunado a lo anterior, el decreto legislativo desarrollado por el municipio de San Pedro surgió a su vez a la vida jurídica por las normas constitucionales consignadas en los artículos 212 a 215 constitucional y a lo dispuesto en la Ley Estatutaria 137 de 1994 que habilitaron la declaratoria del Estado de Excepción por Emergencia Económica, Social y Ecológica y con ello la facultad de la expedición de los decretos legislativos para conjurar las causas de perturbación e impedir la extensión de los efectos adversos.

Así las cosas, revisado el decreto municipal materia de estudio, se encuentra que, sus disposiciones se ciñeron a las facultades señaladas en el Decreto Legislativo 440 de 2020, el cual a su vez, tuvo por fundamento las consideraciones de la Ley 80 de 1993 para la regulación en detalle de la contratación de urgencia; presupuestos de los cuales se apegó el Alcalde del Municipio de San Pedro para ordenar en el artículo 2° la contratación de urgencia manifiesta en su jurisdicción con fines exclusivos de prevención y mitigación del virus COVID-19.

No obstante lo anterior, se halla la necesidad de condicionar los artículos 3° y 4° del decreto bajo estudio que tratan de traslados presupuestales, pues si bien la autorización de dichos traslados internos encuentra sustento en el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, lo cierto es que aquel fue condicionado por la Corte Constitucional mediante sentencia **C-772 de 1998**, «*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*»²⁰.

²⁰Sentencia Corte constitucional C-772-98.-“*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". Habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.*”

Por tanto, la Sala declarará la legalidad de los artículos 3º y 4º del decreto, pero lo condicionará en el sentido de que «los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto».

En relación con lo dispuesto en el artículo 5º igualmente se evidencia que su contenido está aparejado a la ley, toda vez que los contratos que llegaren a surgir con ocasión de la contratación de urgencia manifiesta, deben necesariamente enviarse a la entidad que ejerce el control fiscal junto con el acto administrativo que declaró la urgencia y todo el expediente del contrato respectivo; orden que se encuentra expresamente en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 y que el Municipio de San Pedro transcribió realizando los ajustes al ámbito local.

Finalmente debe señalarse que, el artículo 1º del Decreto 046 de 2020 del Municipio de San Pedro, se ocupó de la declaratoria de la calamidad pública, indicando:

“ARTÍCULO PRIMERO: Declárese la CALAMIDAD PÚBLICA en el Municipio de San Pedro Valle del Cauca, para conjurar la crisis que se ha presentado en el casco urbano y sector rural, conforme a las consideraciones anteriores, prevenir consecuencias que puedan desencadenar en responsabilidad patrimonial del Municipio, proteger la salud, salubridad y el interés público.”

No obstante, la facultad que otorga la ley a los alcaldes como autoridades de policía en casos de emergencia y de salubridad pública para la declaratoria de calamidad pública está expresamente consignada en los artículos 57, 58 y 65 de la Ley 1523 de 2012²¹.

²¹“**ARTÍCULO 57. DECLARATORIA DE SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA.** Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de h <sic> situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

ARTÍCULO 58. CALAMIDAD PÚBLICA. Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la

De cara a lo anterior, no resulta procedente realizar pronunciamiento de fondo en el presente control de legalidad sobre el citado artículo primero, toda vez que, no se cumple la condición sine qua non para su viabilidad, la cual no es otra que, el desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción; ello conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994.

Ahora, si bien el Ministerio Público en su concepto, solicitó no realizar pronunciamiento de fondo sobre el decreto municipal al ser una postura robusta por parte del Tribunal Administrativo del Valle que la declaratoria de calamidad deriva de funciones ordinarias, y en tal sentido, al estar atada la contratación de urgencia a la calamidad pública, no poder escindir las, lo cierto es que, se halló necesidad de pronunciamiento frente a los numerales 2, 3, 4 y 5 por cuanto fueron expedidos desarrollando materialmente el artículo 7° del Decreto 440 de 2020, siendo necesario por tanto verificarse lo ordenado por el ente territorial en contraste con los derroteros del Gobierno Nacional y de la ley aplicable en la

prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

ARTÍCULO 59. CRITERIOS PARA LA DECLARATORIA DE DESASTRE Y CALAMIDAD PÚBLICA. La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:

1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.
2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.
3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.
4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.
5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.
6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.
7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.”

materia; ello destacando la importancia y transparencia que reviste la contratación de las entidades públicas.

4.2 Análisis requisitos formales y materiales.

Sumado a lo dicho, importa analizar los parámetros tanto formales como materiales que deben guardar los decretos expedidos por los representantes legales de las entidades territoriales en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, en aras de realizar un análisis aún más detallado.

Lo anterior destacándose que si bien se analizarán los parámetros de forma y fondo con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, encaminada a examinar las facultades legislativas del Gobierno Nacional durante los Estado de Excepción y por tanto del control de constitucionalidad de los decretos legislativos²²—*lo que en evidencia no nos ocupa*— lo cierto es que dichos derroteros y criterios de examen resultan oportunos para el análisis de los decretos de las entidades territoriales departamentales y municipales, por aplicación analógica.

De igual forma el análisis se efectuará a luz de los parámetros y criterios enunciados en la Ley Estatutaria 137 de 1994, la cual además de tener por objeto la regulación de las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción, dispuso expresamente en su artículo 20 el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.

4.2.1 De los criterios formales.

²² Ley 137 de 1994. “**Artículo 55.** Corte Constitucional. La Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen. (...)”

En cuanto a los requisitos de **índole formal**, el decreto debe i) estar debidamente motivado que dé cuenta de la necesidad, conexidad y pertinencia de las disposiciones; ii) suscrito por el funcionario competente; iii) expedido en el término de vigencia del estado de emergencia; y iv) sometido a revisión²³.

El Decreto 046 del 23 de marzo de 2020 se encuentra **debidamente motivado** toda vez que, de una parte, su existencia, es decir, lo que motivó su expedición se encuentra en el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020 que dio lugar a la declaratoria y contratación de urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, y de otra parte, la entidad territorial expresó a lo largo del decreto, los fundamentos para efectuar dicha declaratoria de urgencia, así como adoptar las medidas en materia de contratación atendiendo la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional para afrontar la pandemia ocasionada por el COVID-19.

El decreto objeto de análisis fue **suscrito** por el señor Jhon Jaime Ospina Loaiza en calidad de Alcalde de El Municipio de San Pedro, siendo el **competente** al ser el representante legal del ente territorial.

Mediante el Decreto Legislativo del 417 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional efectuó la declaratoria de *estado de emergencia económica, social y ecológica* por 30 días, periodo durante el cual, el Alcalde del Municipio de San Pedro expidió el Decreto 046 que data del 23 de marzo de 2020, es decir, **durante el término de estado de emergencia**.

De igual forma, como fue manifestado en los antecedentes de esta providencia, el Decreto 046 del 23 de marzo de 2020 fue **remitido** por la alcaldía municipal de San Pedro a la presente corporación **para** adelantar el **control inmediato de legalidad**.

²³ Ver sentencia C- 723 de 2015.

Sumado a lo anterior, al decreto objeto de control le fue asignado el respectivo número (046); fue fechado (23 de marzo de 202); tiene un cuerpo comprendido por el encabezado, considerandos y resolutive.

4.2.2 de los criterios materiales.

En cuanto a los requisitos de índole **material**, la Ley Estatutaria 137 de 1994²⁴ y la Corte Constitucional mediante las reglas jurisprudenciales establecidas en las sentencias C-225/09; C-224/11; y C-723/15, han dispuesto la verificación de los siguientes juicios que, si bien son utilizados por la dicha corporación, en el examen de constitucionalidad de las normas con fuerza material de ley y las reformas de la Carta fundamental, no resultan incompatibles en el control inmediato de legalidad, por lo que se citan textualmente:

“Juicio de conexidad material: Este juicio implica la comprobación relativa a que las medidas contenidas en el decreto de desarrollo, estén referidas a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia.”

Juicio de ausencia de arbitrariedad: Este juicio refiere a la comprobación que en el decreto de desarrollo no se prevea alguna de las medidas prohibidas para el Gobierno en el marco de los estados de excepción.

Juicio de intangibilidad: Las normas del bloque de constitucionalidad que sirven de parámetro para el control de los decretos dictados al amparo de los estados de excepción prevén un grupo de derechos intangibles, los cuales no pueden ser afectados en razón de dichas medidas excepcionales, so pena de contrariar el orden normativo superior. Estos garantías, de acuerdo con el artículo 4º de la LEEE, norma que enlista las salvaguardas que sobre ese particular ofrece el derecho internacional de los derechos humanos, son el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no

²⁴ Artículos del 4 al 17.

ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

Juicio de no contradicción específica: Lo que exige este juicio es que las medidas concretas adoptadas por el Gobierno en virtud del estado de emergencia, no se opongan a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos, aplicables a los estados de excepción. (...) Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores.

Juicio de finalidad: Conforme a este juicio, la Corte debe determinar si el objetivo buscado por el decreto de desarrollo está relacionado con la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de la emergencia y/o a impedir la extensión de sus efectos.

Juicio de motivación suficiente: De acuerdo con este juicio, debe verificarse si el Presidente ha apreciado los motivos que llevan a imponer un régimen legal de excepción y, a su vez, ha presentado las razones que fundamentan las medidas adoptadas.

Juicio de necesidad: Este requisito tiene naturaleza compleja, puesto que contiene tanto un presupuesto índole fáctica como jurídica. Así, el juicio de necesidad apunta a que determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos. El primero, relativo a si el Presidente incurrió en error manifiesto en la apreciación de la necesidad de la medida, de modo que esta carecía de toda vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron. El segundo, relacionado con la evaluación acerca de la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como *juicio de subsidiariedad*.

Juicio de proporcionalidad: El cumplimiento de este juicio exige de la medida dos cualidades particularidades. En primer término, la medida excepcional debe guardar proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos. En segundo término, dicha medida debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad.

Juicio de no discriminación. Este juicio, que se deriva de cláusulas particulares del derecho internacional de los derechos humanos, replicadas por los contenidos de la LEEE, está dirigido a verificar si la medida objeto de estudio no impone una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.”

Juicio de incompatibilidad. Este juicio, que opera de manera correlativa con el juicio de subsidiariedad antes descrito, busca determinar si el Gobierno expuso las razones por las cuales el régimen legal ordinario, en el caso que la medida analizada lo suspenda, es incompatible con el estado de emergencia.”

Las disposiciones del Decreto 046 del 23 de marzo de 2020 tienen una **relación directa(conexidad material)** con el estado de emergencia decretado por el Gobierno Nacional, habida cuenta que la declaración de la urgencia manifiesta y la contratación de procedimientos, suministros y servicios en el municipio de San Pedro se autorizaron con la **finalidad** de “reparar, atender, mejorar, preservar la integridad de la comunidad” en relación con la prevención de la propagación y mitigación del impacto sanitario por el virus COVID-19.

En cuanto al **juicio de arbitrariedad** señala la Corte que atañe a la verificación de que el decreto materia de estudio no prevea **medidas prohibidas** en los estados de excepción, las cuales de conformidad con la Ley Estatutaria 137 de 1994 se refiere la i) la suspensión de derechos humanos, libertades fundamentales y garantías judiciales²⁵; ii) la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público y órganos del Estado; y iii) la supresión o modificación organismos y funciones de acusación y juzgamiento²⁶.

En el presente caso, el decreto objeto de análisis es tendiente a la consecución de la contratación servicios y suministros, así como de la reorientación de recursos para hacerle frente al virus y por tanto con el propósito de la restauración y conservación de la salud en su territorio, por lo que las medidas adoptadas no

²⁵ **Artículo 5. Prohibición de suspender derechos.** Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

²⁶ **Artículo 15. Prohibiciones.** Además de las prohibiciones señaladas en esta ley, en los Estados de Excepción de acuerdo con la Constitución, no se podrá:

- a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales;
- b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;
- c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.

resultan arbitrarias a las garantías y derechos humanos; ello, sumado a que las disposiciones tienen por sustento lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el decreto legislativo 440 de 2020 y en la normatividad atinente a la contratación de urgencia.

Respecto de la **intangibilidad**, la cual guarda estrecha relación con la ausencia de arbitrariedad –*pues de que quebrantarse uno inescindiblemente se afecta el otro*–, se resalta que su objetivo no es otro que, impedir la trasgresión de los derechos señalados en la Convención Americana de Derechos Humanos, es decir, que el decreto no adopte medidas que limiten el ejercicio o goce de derechos reconocidos de acuerdo con las leyes de los Estados partes, como lo es la vida, la integridad, a no ser sometido a torturas, desapariciones, tratos o penas crueles; el principio de legalidad y entre otros destacados en la Ley Estatutaria²⁷. Así, en el

²⁷ **Artículo 4°. Derechos intangibles.** De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.

Parágrafo 1. Garantía de la libre y pacífica actividad política. Los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.

Parágrafo 2°. Para asegurar la efectividad del derecho a la paz, en ejercicio de las facultades derivadas del Estado de Conmoción Interior, se podrán expedir medidas excepcionales encaminadas a facilitar la reincorporación de delincuentes políticos a la vida civil y para remover obstáculos de índole administrativa, presupuestal o jurídica.

Decreto 046 de 23 de marzo de 2020 no se advierte la limitación de derechos o garantías fundamentales, pues simplemente no se ocupó de esta temática y en materia contractual acogió lo ordenado por el gobierno y por el legislador.

El juicio de **no contradicción específica** se orienta a que el examen de confrontación del decreto en contraste con la constitución sea exitoso, con un énfasis especial en la guarda de las garantías de los derechos sociales de los trabajadores. Así el decreto territorial objeto de análisis no contraviene disposición de la constitución, pues como se indicó líneas arriba, no limita derechos humanos ni libertades fundamentales, adoptándose las medidas para conjurar la crisis; medidas que en materia contractual encuentran su fundamento en el decreto legislativo 440 de 2020 y normatividad atinente como lo es la Ley 80 de 1993.

Respecto del parámetro de **necesidad** igualmente previsto en el artículo 11 de la Ley 136 de 1994, que apunta a determinar si la medida adoptada es indispensable para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos, se encuentra que las medidas adelantadas en el Municipio de San Pedro fueron las que consideró pertinente adoptar el Gobierno Nacional en su decreto legislativo, por lo que el fundamento legal encuentra consonancia; circunstancia que de paso desestima la **ausencia de incompatibilidad** –de que trata el artículo 12 *ibídem*²⁸-, toda vez que las decisiones municipales fueron las autorizadas por el Gobierno Nacional. Así como se encuentra cumplido el requisito de **proporcionalidad** – artículo 13 *ibídem*²⁹-, toda vez que lo ordenado en el municipio de San Pedro no sobrepasó las medidas que consideró justas a adoptar

²⁸ **Artículo 12. Motivación de incompatibilidad.** Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción

²⁹ **Artículo 13. Proporcionalidad.** Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

el Gobierno en materia de contratación estatal en el Decreto 440 de 2020 y en la Ley 80 de 1993.

No obstante lo anterior, se reitera la necesidad de dar claridad a los traslados presupuestales de que tratan los artículos 3° y 4° del Decreto 046 del 23 de marzo de 2020, bajo el entendido de que se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto; toda vez que, de no realizarse bajo esta condición, si habría trasgresión al criterio de **compatibilidad** y **no contradicción** habida cuenta que si bien dicha facultad encuentra fundamento en el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, aquel fue condicionado en dicho sentido por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-772 de 1998.

En cuanto al requisito de **motivación suficiente**, *ítem que igualmente nos ocupó en los requisitos formales*, se reitera que el decreto municipal surgió a la vida jurídica tomando por fundamento la autorización que le hiciera el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 440 de 2020 para la declaración de urgencia manifiesta y para la contratación en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993; ello sumado a que el ente territorial realizó la exposición de fundamentos para la declaratoria de la urgencia manifiesta en armonía con lo dispuesto por el Gobierno Nacional, pues se reitera que a pesar de no haberse mencionado expresamente el decreto legislativo en los considerando, lo dispuesto por el alcalde municipal guardó plena coincidencia por el decreto nacional.

Finalmente, el Decreto 046 de 2020 supera el juicio de **no discriminación**, habida cuenta que ni en sus consideraciones ni en su resolutive se adoptó medida restrictiva alguna en razón del sexo, raza, religión, ni algún otro criterio de diferenciación; llanamente se ocupó el decreto de la urgencia manifiesta y la contratación ante su declaratoria.

Por todo lo expuesto,

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la Republica y por autoridad de la ley,

FALLA

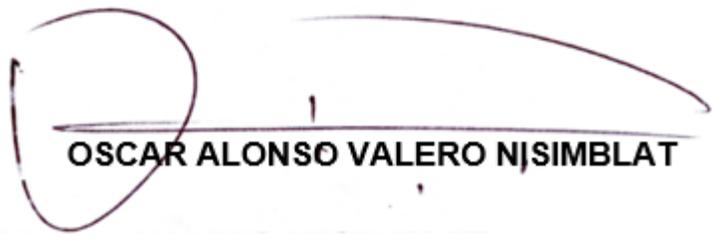
PRIMERO. DECLARAR LA LEGALIDAD del Decreto 046 del 23 de marzo de 2020 “Por el cual se declara la calamidad pública y la urgencia manifiesta en San Pedro Valle del Cauca”, expedido por el Alcalde Municipal de San Pedro, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, **a EXCEPCIÓN** de los artículos 3º y 4º, los cuales se condicionan su legalidad en el entendido de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dichas normas, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, de conformidad con la sentencia de la Corte Constitucional C-772 de 1998.

SEGUNDO. Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente (municipio de San Pedro) y al delegado del Ministerio Público. Además, **ORDENAR** que esta providencia se publique en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PATRICIA FEUILLET PALOMARES



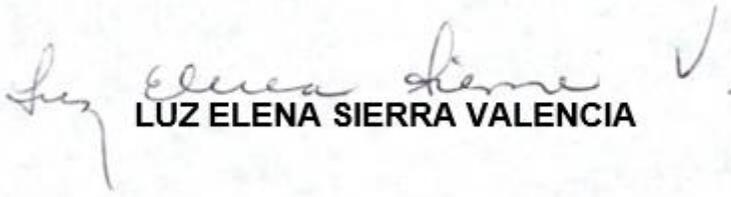
OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT



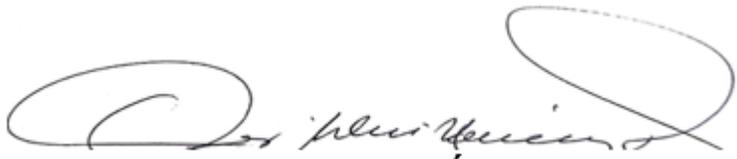
OMAR EDGAR BORJA SOTO



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado



LUZ ELENA SIERRA VALENCIA



OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA



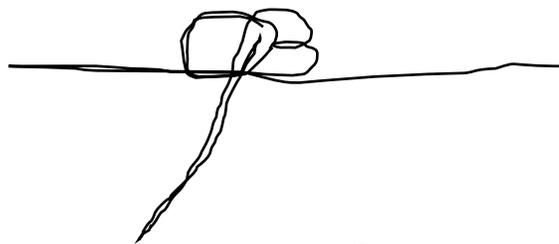
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA
Magistrada



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada



FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
Salva voto parcial



EDUARDO ANTONIO LUGO BARROS
Salva voto parcial



JHON ERIC CHAVES BRAVO
Salva Voto



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
SALA PLENA**

Magistrado Ponente: OMAR EDGAR BORJA SOTO

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA No. _____

Medio de Control	Control inmediato de legalidad
Ref. Proceso	76001-23-33-000-2020-00392-00
Objeto de estudio	Decreto Nro. 046 del 23 de marzo de 2020 Municipio de San Pedro Valle del Cauca
Asunto	Declara legalidad – Condiciona artículos.

SALVAMENTO DE VOTO

Con el respeto por las decisiones de la Sala en cuanto a DECLARAR LA LEGALIDAD del Decreto 046 del 23 de marzo de 2020 “Por el cual se declara la calamidad pública y la urgencia manifiesta en San Pedro Valle del Cauca”, expedido por el Alcalde Municipal de San Pedro, por la presente me permito salvar mi voto por las siguientes razones:

Como efectivamente se ha analizado en Sala Plena, la interpretación del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 permite concluir que los actos administrativos que están sujetos a control inmediato de legalidad deben cumplir las siguientes dos características: i) ser de carácter general y ii) ser expedidos en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República. Esa segunda característica supone que el acto administrativo contiene disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo.

Si bien es cierto, el Decreto nacional 440 del 20 de marzo de 2020, adoptó *medidas en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19* y en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial

las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, en la Ley 137 de 1994 y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”, en el artículo 7º, solo dispuso lo siguiente:

Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, **se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta** por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud . **Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.**

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.

En este sentido, en la norma citada no desarrolló normas en materia de urgencia manifiesta, solo da por probada la causa para decretarla, por ello, el Decreto analizado al declarar la urgencia manifiesta, ejerce una facultad ordinaria contenida en la Ley 80 de 1993, por ello, en mi consideración, este tipo de decisiones que se ejercen en el contorno expuesto, no es susceptible de ser controlado por el control inmediato de legalidad, ya que se trata de facultades ordinarias, que independientemente de existir o no lo reglado por el Presidente, pueden ejercerse autónomamente, así mismo las medidas tomadas como consecuencia de dicha declaratoria.

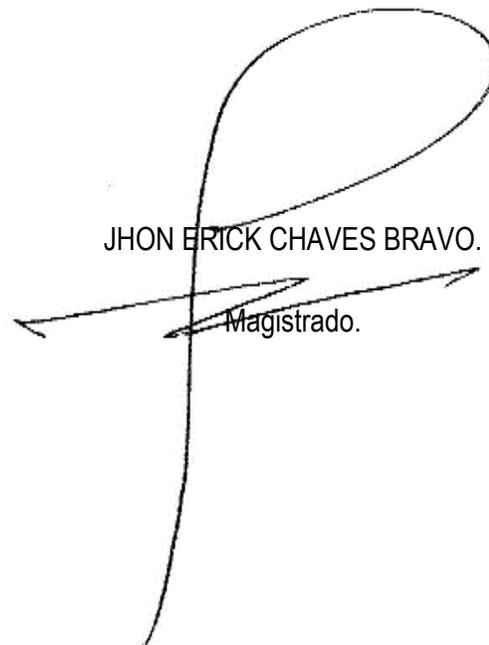
No puede ser de otra manera, ya que considerar lo contrario sería desconocer la autonomía de las entidades territoriales en la materia y sus facultades ordinarias en materia de contratación con las regulaciones vigentes, cosa diferente sería si el acto administrativo objeto de estudio, hubiere incorporado las demás regulaciones del Decreto, como el uso de formas de contratación especiales

o la adición por más de una vez de los contratos, aspectos que si son objeto de desarrollo del estado de emergencia, económica, social o ecológica.

Por ello, considero que la Sala Plena dio una inadecuada interpretación al Decreto 440 de 2020, y por ello, decide fallar de fondo sobre la legalidad del Decreto por este especial tramite que de ninguna manera le era aplicable.

Fecha ut supra.

Atentamente,



JHON ERICK CHAVES BRAVO.
Magistrado.