

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA  
SALA PLENA

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

RADICADO: 76001-23-33-000-2020-00248-00  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 130-013-051 DE 2020  
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE RIOFRÍO

**Magistrada Ponente: PATRICIA FEUILLET PALOMARES**

Santiago de Cali, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

1. La Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca decide el control inmediato de legalidad del Decreto 130-013-051 del 21 de marzo de 2020, expedido por el municipio de Riofrío.

**ANTECEDENTES**

**1. Génesis del acto administrativo sometido a control**

2. El artículo 215 de la Constitución Política permite que el presidente de la República declare el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por decreto motivado que deberá tener la firma de todos los ministros. Efectuada esa declaratoria, el presidente queda facultado para expedir decretos legislativos (gozan de fuerza de ley), que deberán referirse a materias que guarden relación directa y específica con el Estado de emergencia.

3. Ante la inminente afectación del orden económico y social a causa de la pandemia del Covid-19, el presidente de la República declaró el Estado Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por un término de 30 días, mediante Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

4. En el marco del Estado de emergencia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, *«por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia Covid-19»*. El artículo 7º de ese decreto dispuso:

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

para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.

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

5. En ese contexto, el alcalde del municipio de Riofrío expidió el Decreto 130-013-051 del 21 de marzo de 2020, *«por medio del cual se hace la declaratoria de una urgencia manifiesta con motivo de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el presidente de la República mediante Decreto 417 de 2020, de un aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional decretado por el presidente de la República y con motivo de una calamidad pública decretada por la gobernación del Valle del Cauca mediante Decreto n° 1-3-0675 del 16 de marzo de 2020, por ocasión del Covid 19, se autorizan los gastos necesarios para enfrentar o mitigar sus consecuencias en el municipio de Riofrío Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones»*.

## **2. Texto del acto administrativo sometido a control**

6. A continuación, se transcribe el contenido literal del Decreto 130-013-051 del 21 de marzo de 2020, expedido por el municipio de Riofrío:

### DECRETO N° 130-013- 051 (MARZO 21 DE 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE HACE LA DECLARATORIA DE UNA URGENCIA MANIFIESTA CON MOTIVO DE UN ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA MEDIANTE DECRETO 417 DE 2020, DE UN AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL DECRETADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y CON MOTIVO DE UNA CALAMIDAD PÚBLICA DECRETADA POR LA GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA MEDIANTE DECRETO N° 1-3-0675 DEL 16 DE MARZO DE 2020, POR OCASIÓN DEL COVID 19, SE AUTORIZAN LOS GASTOS NECESARIOS PARA ENFRENTAR O MITIGAR SUS CONSECUENCIAS EN EL MUNICIPIO DE RIOFRÍO VALLE DEL CAUCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Alcalde del Municipio de Riofrío, en uso de sus facultades legales, en especial las que le confieren los artículos 209 y 315 de la Constitución Nacional, la Ley 80 de 1993, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, la ley 1523 de 2012 y

### CONSIDERANDO:

Que el artículo 2º de la Constitución Política establece dentro de los fines esenciales del Estado: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Que el artículo 48 superior consagra que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado.

Que el artículo 49 ídem establece dentro del derecho fundamental a la salud lo siguiente: “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. (...) Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado Integral de su salud y de su comunidad”.

Que el artículo 113 ídem manifiesta el deber de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado para la realización de sus fines.

Que el artículo 296 ídem dentro de las disposiciones generales en la organización territorial consagra: “Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes”.

Que el artículo 209 superior estableció que: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Que el artículo 288 ídem señala que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Que el artículo 314 de la Constitución Política en su inciso 1º dispone que: En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Que el artículo 315 de la Carta Magna Colombiana establece dentro de las atribuciones de los Alcaldes las siguientes: 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. 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.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, “Por el cual se expide el Régimen Municipal”, establece que son funciones de los Alcaldes: b) En relación con el orden público: 1. Conservar el orden público en el municipio,

de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. 2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como: a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos, b) Decretar el toque de queda; c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes; d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley; e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9º del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen. 3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito. 4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.

Que los artículos 12 y 14 (sic) de la Ley 1523 del 24 de abril de 2012, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, establecen:

“Artículo 12. Los Gobernadores y Alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”.

“Artículo 13. LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable, directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

PARÁGRAFO. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.

Que la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, establece en los artículos 14 y 202 lo siguiente:

“Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

“Artículo 202. Competencia extraordinaria de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: (...)

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
  6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
  7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
  8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
- (...)
12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja”.

Que el artículo 5º de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”, determina dentro de las responsabilidades del Estado Social de Derecho, respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de sus elementos fundamentales.

Que el artículo 10 ídem señala dentro de los derechos y deberes, de las personas, relacionados con la prestación del servicio de salud, la siguiente obligación: “a) Propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad (...)” y “c) Actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas (...)”

Que el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud mediante Circular Conjunta No. 005 del 11 de febrero de 2020, establecen directrices para la detección temprana, el control y la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante el riesgo.

Que así mismo, por medio de la Circular Conjunta del 9 de marzo de 2020 suscrita por el Ministro de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social, emitieron las recomendaciones para la prevención, manejo y control en el entorno educativo de la infección respiratoria aguda por Coronavirus, en armonía con las directrices de la Organización Mundial de la Salud OMS, UNICEF y la Cruz Roja Internacional, para prevenir y controlar el contagio del virus en los establecimientos educativos, relacionadas directamente con mantener la seguridad sanitaria en las instalaciones durante las jornadas escolares.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, con fundamento, en lo establecido en el Título VII y los artículos 489, 591 y 598 de la Ley 9ª de 1979, “por la cual se dictan Medidas Sanitarias”, así como los artículos 2.8.8.1.4.3. y 2.8.8.1.4.5. del Decreto 780 de 2016, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”; expidió la Resolución No. 0000380 de marzo 10 de 2020, mediante la cual adoptó medidas preventivas sanitarias en el país, con el objeto de evitar y controlar la propagación del coronavirus COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Circular Externa No. 000011 del 10 de marzo de 2020, presentó recomendaciones para la contención del coronavirus COVID-19; estableciendo que las aglomeraciones de personas que se presentan “en conciertos, eventos deportivos y culturales, actividades religiosas y de culto, centros comerciales, transporte público, terminales de transporte, instituciones educativas, centros de trabajo, entre otros (...)”.

Que la Resolución No. 0000380 de marzo 10 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social adopta medidas preventivas sanitarias en el país por causa del coronavirus COVID- 19 y se dictan otras disposiciones.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional mediante Circular Conjunta No. 11 del 09 de marzo de 2020, presentaron las recomendaciones para prevención, manejo y control de la infección respiratoria aguda por el nuevo coronavirus en el entorno educativo. En la circular en mención establecen los antecedentes del coronavirus “es un virus que causa Infección Respiratoria Aguda -IRA-, es decir gripa, que puede llegar a ser leve, moderada o grave. La infección Respiratoria Aguda -IRA- es reconocida como una de las principales causas de consultas, especialmente entre los niños menores de 5 años y los adultos mayores de 65 años. Entre las principales razones de la afectación a estos dos grupos poblacionales es que el primero de ellos presenta una alta vulnerabilidad de su sistema inmunológico y el segundo grupo suele presentar enfermedades crónicas que los predisponen a cursar con cuadros más severos de IRA”.

Que la Circular Conjunta número 18 de fecha 10 de marzo de 2020, suscrita por el Ministro de Salud y Protección Social, Ministro de Trabajo y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, fija acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.

Que la Organización Mundial de la Salud OMS, por medio de comunicación de marzo 11 de 2020, clasificó el COVID-19 como una pandemia, lo que obliga a todos los gobiernos a tomar las medidas que consideren pertinentes para hacer frente a esta situación de la manera que resulte más adecuada, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que atendiendo las recomendaciones de la OMS el Ministerio de Salud y la Protección Social a través de la Resolución No. 0000385 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en el territorio nacional hasta el 30 de mayo, con el fin de contener la pandemia del Coronavirus (COVID-19) y poder implementar medidas para prevenir y controlar la propagación y mitigar sus efectos.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución No. 0000407 del 13 de marzo de 2020, “Por la cual se modifican los numerales 2.4 y 2.6 del artículo 2 de la Resolución No. 3852 de 2020, por la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.

Que el día 16 de marzo del año 2020 se expidió el Decreto Departamental No. 1.3.0675 “POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA POR OCASIÓN DEL COVID-19”, se declaró en el Departamento del Valle del Cauca la calamidad pública con ocasión del COVID 19 "coronavirus". Así mismo, en la mencionada fecha se expidió el Decreto Departamental No. 1.3.0676 “POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN MEDIDAS DE PROTECCIÓN FRENTE AL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, en el cual se adoptaron medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la protección, mitigación y control de la pandemia del coronavirus COVID-19 en el Departamento del Valle del Cauca.

Que dentro de las medidas preventivas frente a la Pandemia de COVID-19 el Gobierno Nacional ha expedido los Decretos No. 411 del 16 de marzo de 2020, “Por el cual se toman medidas transitorias debido a la emergencia sanitaria relacionada

con el COVID-19 con respecto al régimen de zonas francas”, No. 412 del 16 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones”, No. 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, No. 418 del 18 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público” y No. 420 del 18 de marzo de 2020, “Por 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 el día 17 de marzo del año 2020 se expidió el Decreto Departamental No. 1-3-0680, “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE POLICÍA FRENTE AL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, el cual decretó toque de queda en todo el territorio del Departamento del Valle del Cauca, a partir del día 18 de marzo de 2020 hasta el día 30 de abril de 2020 en horario comprendido entre las 21:00 horas hasta las 05:00 horas, a las personas menores de 24 años de edad y los mayores de 60 años de edad, así mismo, se prohíbe el expendio y/o consumo de bebidas embriagantes, en todo el territorio del Departamento del Valle del Cauca, a partir del día 18 de marzo de 2020 hasta el día 31 de marzo de 2020 en horario diario comprendido entre las 21:00 horas hasta las 05:00 horas.

Que conforme a la OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus COVID-19 se transmite de persona a persona, siendo la sintomatología inespecífica, con fiebres escalofríos y dolor muscular, desencadenando en una neumonía grave e incluso la muerte.

Que el día 18 de marzo del año 2020 se expidió el Decreto Departamental No. 1-3-0691, “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA FRENTE AL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, se decretó el toque de queda en todo el territorio del Departamento del Valle del Cauca a partir de las 22:00 horas del día viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 04:00 horas del día martes 24 de marzo de 2020. Así mismo, se prohibió el expendio y/o consumo de bebidas embriagantes en todo el territorio del Departamento del Valle del Cauca a partir de las 22:00 horas del día viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 05:00 horas del día martes 24 de marzo de 2020.

Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, “por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, establece dentro del Contrato Estatal lo siguiente: “ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos. La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado. PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente”. (Se subraya)

Que el párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 fue 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".

Que el artículo 74 del Decreto 1510 de 2013, "por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública", compilado por el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional" establece: "Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos".

Que la Circular Conjunta 014 del 01 de junio de 2011, suscrita por la Contraloría General de la República, el Auditor General de la República y el Procurador General de la Nación, mediante la cual se expide "actuando en el marco de sus competencias constitucionales y legales de forma coordinada para el cumplimiento de los fines del Estado, recomiendan utilizar adecuadamente la figura de la "Urgencia Manifiesta", toda vez que para su declaratoria es necesaria la existencia de una de las situaciones que en forma genérica prevé el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, en el sentido de que se requiera solución inmediata para garantizar la continuidad del servicio, mediante el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras. Para tal efecto se indicó lo siguiente:

"Teniendo en cuenta lo señalado por el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, para aplicar esta causal, el operador jurídico debe realizar un estudio de los hechos o circunstancias que se presentan, considerando, entre otros, los siguientes elementos de análisis:

- Continua prestación del servicio:

Este concepto fue analizado por la Corte Constitucional en su sentencia T-618/00, de 29 de mayo de 2000, Magistrado Ponente, ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, en los siguientes términos:

"El principio de eficiencia implica la continuidad del servicio. Uno de los principios característicos del servicio público es la eficiencia y, específicamente este principio también lo es de la seguridad social. Dentro de la eficiencia está la continuidad en el servicio, es decir que no debe interrumpirse la prestación salvo cuando exista una causal legal que se ajusta a los principios constitucionales. En la sentencia SU-562/99 expresamente se dijo sobre eficiencia y continuidad: "Uno de los principios característicos del servicio público es el de la eficiencia.

Dentro de la eficiencia está la continuidad en el servicio, porque debe prestarse sin interrupción. Marienhoff dice que "La continuidad contribuye a la eficiencia de la prestación, pues sólo así ésta será oportuna". Y, a renglón seguido repite: "resulta claro que el que presta o realiza el servicio no debe efectuar acto alguno, que pueda comprometer no solo la eficacia de aquél, sino su continuidad". Y, luego resume su argumentación al respecto de la siguiente forma: "...la continuidad integra el sistema jurídico o "status" del servicio público, todo aquello que atente contra dicho sistema jurídico, o contra dicho "status" ha de tenerse por "ajurídico" o contrario a derecho, sin que para esto se requiera una norma que expresamente lo establezca, pues ello es de "principio" en esta materia".

- El inmediato futuro o el concepto temporal para establecer la urgencia de la actuación:

La Procuraduría General de la Nación, a través de sus fallos disciplinarios ha analizado la connotación temporal de la declaratoria de urgencia manifiesta, es decir, lo que implica que la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación deba resolverse

de forma inmediata o en el inmediato futuro, impidiendo que se desarrolle la convocatoria pública correspondiente.

Es así como la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en el Fallo de Segunda Instancia de 22 de septiembre de 2005, Expediente 161-02564, señaló lo siguiente:

"Si un hecho es de urgencia manifiesta se impone su atención inmediata, prevalece su solución con el fin de proteger el interés público, la sociedad que es o pueda ser afectada por el mismo, pues lo importante desde el punto de vista de los fines del Estado a los cuales sirve la contratación como instrumento jurídico, es la protección de la comunidad y el logro de la atención de los servicios y funciones que a las entidades estatales les corresponde legalmente cumplir. Ello justifica y hace necesaria la urgencia manifiesta.

Para la declaratoria de la urgencia manifiesta es necesaria la existencia de una de las situaciones que en forma genérica prevé el art. 42, y aunque puede decirse que esa norma no exige que ella sean imprevistas, por lo cual podría considerarse que pueden ser conocidas, previstas, previsibles, venir ocurriendo desde tiempo atrás, lo importante y determinante es que su solución se requiera en forma inmediata para garantizar la continuidad del servicio en el inmediato futuro, mediante el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras. También basta para decretar la urgencia con que se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción, así como situaciones excepcionales de calamidad o de fuerza mayor o de desastre que demanden actuaciones inmediatas; o bien situaciones similares a las anteriores que imposibiliten acudir a los procedimientos de licitación o concurso públicos, pero en todas se exige que la contratación de las soluciones correspondientes sea inmediata.

Es así como, la norma autoriza la contratación directa de estos objetos, previa la declaratoria de urgencia correspondiente. La posibilidad de prever es secundaria y no es un requerimiento legal, pues se debiera destacarse la utilización de la figura por esa razón, sería necesario dejar que ocurriera la parálisis del servicio o el desastre correspondiente, simplemente porque la situación se veía venir, sacrificando los intereses generales por causa de la inactividad reprochable de los servidores que no tomaron las medidas oportunamente, cuando por primera vez la situación se vio anunciada (...)

Por supuesto, si la autoridad administrativa se encuentra ante la inminente ocurrencia o la presentación efectiva del riesgo que, aunque obedece a una situación previsible, demanda una actuación inmediata para evitar graves daños al interés general, conforme a los hechos objetivamente señalados por el art. 42 de la Ley 80, es procedente la declaratoria de urgencia y la actuación excepcional de contratación por la vía de la selección directa del contratista. En ese sentido, vale decir, del servidor de predica el deber de actuar para evitar la ocurrencia inmediata del riesgo o para disminuir la extensión de sus efectos dañinos una vez ocurrido (...).

Que la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- como ente rector del sistema de compras y contratación pública considerando la pandemia generada por el COVID-19 en comunicado de fecha 17 de marzo de 2020 Informa a las entidades estatales que en situaciones de urgencia manifiesta pueden contratar directamente o con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales teniendo en cuenta las siguientes condiciones: 1. Definición de la urgencia manifiesta como causal de contratación directa, 2. Procedimiento para la declaratoria de la urgencia manifiesta y para la celebración de los contratos correspondientes, 3. Contratación con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales.

Que para afrontar la presente situación se tendrá en cuenta que el Presidente de la República expidió el Decreto No. 440 de marzo 20 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 la presente declaratoria de urgencia manifiesta se fundamenta en la declaratoria de calamidad pública con ocasión de la Pandemia COVID 19 en el Departamento del

Valle del Cauca, contenida en el Decreto Departamental No. 1.3.0675 del 16 de marzo del año 2020.

Que dadas las circunstancias antes indicadas, es procedente declarar la Urgencia Manifiesta de conformidad con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 74 del Decreto 1510 de 2013, compilado por el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015; para dar trámite a procesos de contratación directa que se requiera para el suministro de bienes, la prestación de servicios, relacionados con la calamidad pública decretada con ocasión de la pandemia COVID 19.

Que conforme a lo anterior se,

#### DECRETA

Artículo 1°. Declarar la urgencia manifiesta en el Municipio de Riofrío, Valle del Cauca, para atender la situación de emergencia presentada por la pandemia COVID - 19, conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente Decreto.

Parágrafo: Las dependencias de la Administración Municipal podrán celebrar convenios y/o contratos para el suministro de bienes, prestación de servicios y la ejecución de obras en el inmediato futuro que se requieran para atender a la población del Municipio, garantizar la seguridad y el orden público, así como para mitigar y conjurar los efectos generados por la situación de calamidad pública y aislamiento preventivo obligatorio decretada con ocasión del COVID-19 en todo el territorio Nacional y Departamental.

Artículo 2°. Autorizar a la Secretaría de Hacienda Municipal para realizar los trámites presupuestales internos necesarios y que garanticen los recursos para la realización de convenios y/o contratos para el suministro de bienes, prestación de servicios y la ejecución de obras que en el inmediato futuro que se requieran.

Artículo 3°. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, inmediatamente después de celebrados los contratos y/o convenios originados con fundamento en esta declaratoria de urgencia manifiesta, éstos y el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará para control fiscal a la Contraloría Departamental del Valle del Cauca.

Artículo 4°. Una vez superados los eventos que han dado lugar a la declaratoria de calamidad pública, la Urgencia Manifiesta deberá estar superada y terminados sus efectos, mediante acto administrativo que así lo declare.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El presente Decreto rige a partir de su fecha de publicación,

COMUNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Municipio de Riofrío a los veintiún (21) días del mes de marzo del año dos mil veinte (2020).

HERIBERTO CABAL AGUILAR  
ALCALDE MUNICIPAL

### 3. Trámite procesal

7. Por auto del 30 de marzo de 2020, el Despacho asumió el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 130-013-051 del 21 de marzo de 2020, pues entendió que se trataba del desarrollo del artículo 7º del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020. Esa providencia ordenó, como lo dispone el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, la publicación del aviso a la comunidad por un término de diez (10) días, durante el cual cualquier ciudadano podía intervenir para impugnar o defender la legalidad del acto. Además, como prueba, dispuso requerir al municipio de Riofrío para que, en un término no mayor a diez (10) días, informara y acreditara cuáles eran las dependencias de la administración municipal.

8. El aviso fue publicado en el sitio web de la página de la Rama Judicial - Tribunal Administrativo del Valle del Cauca entre el 31 de marzo y el 20 de abril de 2020, como da cuenta la constancia de la Secretaría del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. En ese periodo no hubo intervenciones de la comunidad.

9. Vencido ese plazo, mediante correo electrónico enviado el 21 de abril de 2020 (a las 04:33 p. m.), la secretaria del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca corrió traslado al delegado del Ministerio Público para que rindiera concepto dentro de los diez (10) días siguientes.

10. El término para que el Ministerio Público rindiera concepto transcurrió entre el 22 de abril y el 6 de mayo de 2020, según certificación de la secretaria del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

11. Mediante correo electrónico remitido el 7 de mayo de 2020, a las 08:58 p. m., el procurador 166 Judicial II para asuntos administrativos de Cali emitió concepto sobre el Decreto 130-013-051 de 2020.

12. El 8 de mayo de 2020, la secretaria del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca ingresó el asunto al despacho para fallo.

### 4. Concepto del Ministerio Público

13. No rindió concepto oportunamente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El procurador 166 judicial II para asuntos administrativos de Cali adujo que el término probatorio de diez (10) días era posterior al término de la publicación del aviso a la comunidad y que, por ende, el concepto estaba siendo rendido oportunamente. Sin embargo, el numeral 4º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 dispone que el decreto de pruebas se hace desde el auto admisorio y la práctica probatoria debe hacerse en el término de diez (10) días, es decir, dicho término probatorio tiende a ser simultáneo al plazo de la publicación del aviso. En este caso, el periodo probatorio transcurrió entre el 31 de marzo y el 20 de abril de 2020 (el oficio requiriendo la prueba fue enviado mediante correo electrónico del 30 de marzo de 2020).

Por otra parte, manifestó que el auto admisorio no dispuso sobre el término concedido al Ministerio Público para que conceptuara y que la secretaria del tribunal corrió traslado para alegar, pero omitió correr traslado para rendir concepto. En ese sentido, se destaca que el numeral 5º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 no exige que el traslado al Ministerio Público (para que emita concepto) se haga mediante auto y, por el contrario, la redacción de esa disposición normativa denota que es un mandato a las secretarías, una vez constaten el vencimiento de los términos de publicación de aviso y/o del periodo probatorio. Ahora bien, al revisar el correo electrónico remitido por la secretaria del tribunal el 21 de abril de 2020, se evidencia que el único destinatario fue el procurador 166 judicial II para asuntos administrativos de Cali y se le hizo saber que «en

## CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

14. La Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca es competente para conocer en única instancia del control inmediato de legalidad del Decreto 130-013-051 del 21 de marzo de 2020, con fundamento en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>. En efecto, se trata de un acto administrativo que desarrolla un Decreto Legislativo (el 440 del 20 de marzo de 2020) y que fue proferido por el municipio de Riofrío, autoridad territorial que está ubicada en el departamento donde este tribunal ejerce jurisdicción.

### 2. Cuestión previa

15. Se pone de presente que el municipio de Riofrío no aportó la prueba que fue requerida por el despacho ponente mediante auto del 30 de marzo de 2020: que informara y acreditara cuáles eran las dependencias de la administración municipal. Sin embargo, la Sala estima que esa prueba no es indispensable para emitir una decisión de fondo y, por ende, prescindirá de ella.

### 3. Noción y características del control inmediato de legalidad

16. La Constitución Política permite que, en situaciones de anormalidad<sup>3</sup>, el presidente de la República declare el Estado de Excepción y quede habilitado para expedir decretos legislativos (con fuerza de ley) tendientes a restablecer el orden. En atención a esa facultad excepcional, que permite a la Rama Ejecutiva hacer las veces de legislador, el constituyente estimó pertinente el establecimiento de un control judicial automático de esos decretos legislativos, a cargo de la Corte Constitucional<sup>4</sup>.

17. Así como sucede con la ley, que generalmente requiere ser reglamentada para lograr su ejecución o aplicación, algunos decretos legislativos necesitan ser desarrollados por otro tipo de normas, estas últimas que no gozan de fuerza de ley y que, para efectos de la ubicación en el sistema de fuentes, atienden a la categoría de actos administrativos.

---

*cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se corre traslado para que dentro de 10 días rinda concepto. Este término empieza a correr a partir del día siguiente a la recepción del presente correo electrónico». A juicio de la Sala, el cómputo de los términos por parte de la secretaría del tribunal fue correcto y, además, el mensaje electrónico enviado advertía de manera clara al procurador sobre la actuación que estaba surtiéndose y el plazo que tenía para realizarla.*

<sup>2</sup> Artículo 151. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

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

<sup>3</sup> Esas situaciones están taxativamente previstas en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, que, en su respectivo orden, se refieren a: i) guerra exterior, ii) grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional y iii) hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública.

<sup>4</sup> Numeral 6° del artículo 214 y parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política.

18. Al no tener fuerza de ley, esas manifestaciones normativas no quedaron sometidas al control judicial automático de la Corte Constitucional, a pesar de que fueran ellas las que hicieran aplicables o ejecutables los decretos legislativos.

19. Consciente de que la expedición de ese tipo de normas derivaba de una situación de anormalidad<sup>5</sup>, el legislador quiso imponer un control judicial especial, y no dejarlas a merced del control convencional que está amparado por el principio de justicia rogada.

20. Justamente, el control inmediato de legalidad es el instrumento judicial establecido por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) para controlar esas medidas de carácter general que, en ejercicio de la función administrativa, sean dictadas como desarrollo de los decretos legislativos. En efecto, el artículo 20 de esa ley dispone:

Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

21. Al examinar esa norma, la Corte Constitucional expuso que *«dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales»*<sup>6</sup>.

22. Ahora, como se ve, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 únicamente instituyó el control de legalidad, pero no ofreció una regulación detallada sobre la materia, de ahí que haya sido la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través de su jurisprudencia, la encargada de definir las características de ese instrumento judicial.

23. Inicialmente, se entendió que la revisión de la legalidad de esos actos administrativos debía efectuarse de plano, esto es, sin que mediara actuación alguna. No obstante, por auto del 4 de junio de 2009<sup>7</sup>, el ponente al que le correspondió el estudio de legalidad del Decreto 1761 de 2009 decidió avocar conocimiento y otorgar unos plazos para que la comunidad interviniera y el Ministerio Público pudiera conceptuar, con fundamento en la aplicación analógica de los artículos 37<sup>8</sup> y 38<sup>9</sup> del Decreto 2067 de 1991.

---

<sup>5</sup> Era la situación de anormalidad lo que permitía declarar el Estado de Excepción y habilitar al presidente de la República para expedir decretos legislativos, que, a su vez, eran lo que hacían posible la expedición de normas que los desarrollaran.

<sup>6</sup> C-179 de 1994.

<sup>7</sup> 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA).

<sup>8</sup> Artículo 37. Para la efectividad de la intervención ciudadana, en la revisión de los decretos legislativos, repartido el negocio, el magistrado sustanciador ordenará que se fije en lista en la Secretaría de la Corte por el

24. Esa tesis tuvo acogida, a tal punto que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, incluyó en el artículo 185 un procedimiento para el control inmediato de legalidad (que se siguió para este asunto).

25. En cuanto a las características que se predicaban del control de legalidad en sí, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado no las ha enlistado de manera unívoca y uniforme. Veamos.

- En sentencias del 7 de febrero de 2000<sup>10</sup>, del 28 de enero de 2003<sup>11</sup> y del 7 de octubre de 2003<sup>12</sup> se adujo que las características del control inmediato de legalidad eran: a) la integridad, b) la autonomía y c) la inmediatez y oficiosidad.
- En sentencias del 16 de junio de 2009<sup>13</sup>, del 9 de diciembre de 2009<sup>14</sup> y del 29 de octubre de 2013<sup>15</sup> se dijo que el control inmediato de legalidad: i) era un proceso judicial, ii) era automático e inmediato y iii) era integral.
- En sentencias del 20 de octubre de 2009<sup>16</sup>, del 31 de mayo de 2011<sup>17</sup> y del 29 de octubre de 2013<sup>18</sup> se invocaron las siguientes características: i) el carácter jurisdiccional, ii) la integridad, iii) la autonomía, iv) la inmediatez o automaticidad, v) la oficiosidad, vi) el tránsito a cosa juzgada relativa y vii) la compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios para cuestionar la legalidad de los actos administrativos.
- En sentencia del 5 de marzo de 2012<sup>19</sup> se expuso que el control inmediato de legalidad: a) era un proceso judicial, b) era automático e inmediato, c) era autónomo, d) era integral y e) hacía tránsito a cosa juzgada relativa.
- En sentencia del 8 de julio de 2014<sup>20</sup> no se hizo alusión a las características, sino a los «*elementos que definen el control inmediato de legalidad*», que, según esa providencia, eran: i) integridad, ii) autonomía, iii) oficiosidad, iv) causalidad normativa o conexidad, vi) proporcionalidad y vii) necesidad.

---

término de cinco días, durante los cuales, cualquier ciudadano, podrá intervenir por escrito, para defender o impugnar la constitucionalidad del decreto.

<sup>9</sup> Artículo 38. Expirado el término de fijación en lista, pasará el asunto al procurador para que dentro de los diez días siguientes rinda concepto. Presentado el concepto del procurador, comenzará a correr el lapso de siete días para la presentación del proyecto de fallo, vencido el cual, se iniciará el de veinte días para que la Corte adopte su decisión.

<sup>10</sup> Expediente CA-033.

<sup>11</sup> Expediente 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004)

<sup>12</sup> Expediente 11001-03-15-000-2003-0472-01(CA).

<sup>13</sup> Expediente 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA).

<sup>14</sup> Expediente 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA).

<sup>15</sup> Expediente 11001-03-15-000-2012-00348-00(CA).

<sup>16</sup> Expediente 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA)

<sup>17</sup> Expediente 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

<sup>18</sup> Expediente 11001-03-15-000-2011-00744-00(CA).

<sup>19</sup> Expediente 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

<sup>20</sup> Expediente 11001-03-15-000-2011-01127-00(CA).

26. Al margen de que algunas providencias invoquen más características que otras, lo cierto es que ello permite elaborar un listado lo más completo posible y que refleje la posición mayoritaria de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Ese listado estaría compuesto por las siguientes características:

- La naturaleza jurisdiccional. La necesidad de reconocer esa característica al control inmediato de legalidad surgió en virtud de la precaria regulación del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, que no hacía alusión a la naturaleza del pronunciamiento que debía efectuar la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, hoy en día, con la Ley 1437 de 2011, no hay duda de que el control inmediato de legalidad es un verdadero proceso judicial (reconocido como medio de control en el artículo 136 y con un trámite previsto en el artículo 185) y que culmina con una sentencia judicial (numerales 1º y 6º del artículo 185).
- La autonomía. Ello implica que el control inmediato de legalidad debe hacerse al margen de que la Corte Constitucional haya decidido o no sobre la constitucionalidad del decreto declaratorio del Estado de Excepción o de los decretos legislativos. Por ende, pueden presentarse los siguientes supuestos: **i)** que el control inmediato de legalidad puede ejercerse antes de que la Corte Constitucional defina si la declaratoria del Estado de Excepción estuvo ajustada a la Constitución; **ii)** que el control inmediato de legalidad puede llevarse a cabo antes de que la Corte Constitucional determine la constitucionalidad del decreto legislativo que fue desarrollado por el acto administrativo sometido a control, y **iii)** que, incluso, el control inmediato de legalidad debe realizarse aun cuando la Corte Constitucional haya expulsado del ordenamiento jurídico el decreto declarativo del Estado de Excepción y/o el decreto legislativo desarrollado por el acto administrativo sometido a control, pues, si bien a partir de la publicación de la sentencia de inconstitucionalidad opera la figura de la pérdida de ejecutoria del acto administrativo (porque desaparecen los fundamentos de derecho, numeral 2º artículo 91 de la Ley 1437 de 2011), lo cierto es que *«la Sala Plena ha precisado que la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo no la releva de ejercer el control de legalidad, pues éste procede por los efectos que produjo o que pudo producir el acto administrativo antes de que sobreviniera el decaimiento»*.
- La automaticidad, inmediatez y oficiosidad. Esas características se reconocen porque basta la expedición del acto administrativo para que opere el control inmediato de legalidad, sin necesidad de que se publique o de presentación de demanda, de ahí que la autoridad administrativa deba remitir el acto dentro las 48 horas siguientes a la expedición y que, en caso de no hacerlo, la autoridad judicial asuma el conocimiento de oficio.
- La integralidad. Esta característica alude a que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo puede revisar los aspectos formales y materiales del acto administrativo. En lo que atañe a los aspectos formales, implica examinar la competencia para expedir el acto, el cumplimiento del procedimiento establecido y la concurrencia de los elementos que posibiliten la identificación (encabezado, número, fecha, invocación de las

facultades que permiten la expedición, consideraciones, articulado y firma). En cuanto a los requisitos materiales, supone la confrontación del acto administrativo con las normas jurídicas que serán utilizadas como parámetro de control. Ese parámetro de control estará conformado por:

- Las disposiciones constitucionales.
  - La Ley Estatutaria de los Estados de Excepción<sup>21</sup> (en particular las que se refieren a la prohibición de suspender ciertos derechos, la no afectación del núcleo esencial de derechos fundamentales o libertades, la prohibición de arbitrariedad, la necesidad de justificar las limitaciones a derechos, la no discriminación, la prohibición de interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, la prohibición de suprimir y modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento, el principio de finalidad, el principio de necesidad y el principio de proporcionalidad).
  - El decreto declarativo del Estado de Excepción y los decretos legislativos dictados a su amparo, en especial aquel que es desarrollado por el acto administrativo sometido a control. Necesariamente debe examinarse la conexidad (relación directa y específica) del acto administrativo con: i) la situación que originó el Estado de Excepción y ii) las medidas dispuestas por el decreto legislativo que es objeto de desarrollo.
  - Las normas legales que se refieran a la materia tratada o regulada por el acto administrativo.
- El tránsito a cosa juzgada relativa. Esta característica parte del reconocimiento de la imposibilidad de llevar a cabo la confrontación del acto administrativo con todo el ordenamiento jurídico. Esa característica quedó plasmada en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, según el cual «*las [sentencias] que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen*».
  - La compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios para cuestionar la legalidad de los actos administrativos. Esta característica es consecuencia de la anterior, en tanto que la existencia de una sentencia que declare la legalidad del acto administrativo sometido a control no impide que pueda ser demandado a través de los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad, nulidad simple o, excepcionalmente, nulidad y restablecimiento del derecho.

27. Recientemente, la Sala Especial de Decisión<sup>22</sup> Número 10 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia del 11 de mayo de 2020<sup>23</sup>, reiteró esas características y agregó que el control inmediato de

---

<sup>21</sup> Ley 137 de 1994.

<sup>22</sup> Estas salas especiales están conformadas por un magistrado de cada una de las secciones que integran la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

<sup>23</sup> Expediente 11001-03-15-000-2020-00944-00.

legalidad tenía un carácter participativo, pues permitía que la ciudadanía interviniera para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

#### **4. Problema jurídico**

28. A la Sala le corresponde determinar si, a la luz de la característica de integralidad que se predica del control inmediato de legalidad, el Decreto 130-013-051 del 21 de marzo de 2020 supera el análisis de los requisitos formales y materiales para ser declarado compatible con el ordenamiento jurídico.

#### **5. Solución del caso**

29. Para resolver el problema jurídico, la Sala se referirá a los siguientes aspectos: i) los motivos de la declaratoria del Estado de Emergencia mediante el Decreto 417 de 2020, ii) las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 440 de 2020, iii) el Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020, iv) fundamento normativo y jurisprudencial de la urgencia manifiesta y v) el caso concreto.

##### **5.1. Los motivos de la declaratoria del Estado de Emergencia mediante el Decreto 417 de 2020**

30. El Decreto Declarativo 417 de 2020 expone un presupuesto fáctico, un presupuesto valorativo, la justificación de la declaratoria del Estado de Excepción y las medidas que pretendía adoptar.

31. Al referirse al presupuesto fáctico, el Gobierno Nacional lo dividió entre los hechos relacionados con la salud pública y los relacionados con aspectos económicos, que resumen a continuación:

- Salud pública: **i)** que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró el coronavirus Covid-19 como pandemia; **ii)** que, a través de la declaratoria de Emergencia Sanitaria (Resolución 385 del 12 de marzo de 2020), el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas para contener el virus; **iii)** que, a pesar de las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, Colombia tenía 75 casos de coronavirus a fecha 17 de marzo de 2020, y **iv)** que, a partir de la tasa de contagio con síntomas de gravedad que se predecía para la población colombiana, se proyectaban costos significativos para la atención en salud, el cubrimiento de incapacidades y la inversión para aumento de Unidades de Cuidados Intensivos (UCI).
- Aspectos económicos: **i)** que el sistema de salud colombiano requería apoyo fiscal urgente por cuanto no estaba físicamente preparado para atender todos los potenciales pacientes de coronavirus; **ii)** que los ingresos de un alto porcentaje de trabajadores del país provenían del trabajo diario y que esa actividad económica se vio repentinamente restringida por las medidas adoptadas para contener la pandemia, situación agravada porque esos hogares vulnerables no contaban con mecanismos para reemplazar los ingresos; **iii)** que había reducción de flujo de caja de las personas y de las empresas, lo que podía conllevar al incumplimiento de pagos y obligaciones y, de paso, a la ruptura de relaciones de largo plazo entre acreedores y

deudores; **iv)** que era predecible la generación de efectos negativos sobre el balance fiscal del Estado, debido a la fuerte caída del precio del petróleo, a la incertidumbre de los mercados y al alza del dólar; **v)** que las medidas adoptadas por el Banco de la República y la Dian fueron insuficientes para aliviar la situación económica que atravesaba el país; **vi)** que el sector turismo y aeronáutico evidenciaban una grave afectación, que suponía una caída de ingresos para la economía del país, y **vii)** que la afectación a la economía también estaba siendo experimentada en el ámbito internacional.

32. En cuanto al presupuesto valorativo, manifestó que existía una situación, distinta de las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que afectaba de manera grave el orden económico y social. Agregó que la tasa de contagio y de mortalidad iban a aumentar significativamente si no se tomaban medidas inmediatas. Indicó que la situación representaba un desafío de tamaño inusual para el Sistema Nacional de Salud, que exigía la disposición de un alto índice de recursos y la adopción, por parte de todas las entidades del Estado y de los particulares, de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes (con miras a evitar el contagio). Expresó que la afectación de los mercados (oferta y demanda), del empleo y de las actividades económicas ameritaba promover medidas para impulsar las actividades productivas y mitigar los impactos económicos negativos. En resumen, refirió que la población colombiana estaba expuesta a situación que afectaba la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes, lo cual requería la adopción de medidas inmediatas.

33. Al sustentar la justificación de la declaratoria del Estado de Excepción, el Gobierno Nacional aseguró que los mecanismos jurídicos ordinarios (Ley 80 de 1993, Ley 100 de 1993, Ley 1122 de 2007, Ley 1438 de 2011, el Estatuto Orgánico de Presupuesto y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) eran insuficientes para conjurar la crisis.

34. Finalmente, enunció las medidas que pretendía adoptar al amparo del Estado de Excepción:

- Disponer, a título de préstamo o de cualquier otro requerido, de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet).
- Crear el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), con las subcuentas requeridas para atender la salud y la economía.
- Procurar la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal y se iba a permitir que la Nación emitiera títulos o respaldara su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República.
- Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías (FNG) para garantizar la continuidad en los accesos a los créditos a personas naturales y jurídicas y para subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

- Autorizar al Gobierno Nacional para la creación de un patrimonio autónomo o una cuenta especial que tenga por objeto financiar o invertir en proyectos destinados a atender, mitigar y superar el coronavirus.
- Permitir la descapitalización de entidades financieras con participación accionaria estatal y, si fuera necesario, la enajenación de activos.
- Adoptar medidas de índole tributario, en particular, otorgar beneficios tributarios para promover la industria y el comercio.
- Procurar el alivio de las obligaciones financieras, tributarias y de otra naturaleza que puedan estar siendo afectadas por la crisis.
- Buscar mecanismos para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de las capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.
- Propender por las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicación que adquieren importancia con ocasión del distanciamiento social.
- Flexibilizar la obligación de atención personalizada al usuario en las entidades públicas y permitir la suspensión de términos legales en actuaciones administrativas y jurisdiccionales.
- Habilitar actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes para garantizar la prestación de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.
- Simplificar el procedimiento administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011.
- Flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios públicos, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.
- Autorizar al Gobierno Nacional para acudir al procedimiento de contratación directa para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos del coronavirus.
- Realizar entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias a beneficiarios de ciertos programas sociales (Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción) y la compensación del impuesto sobre las ventas (IVA).
- Modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías para dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.
- Adoptar acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.
- Autorizar al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales requeridas para dar aplicación a las medidas que se adoptaran.

35. La Sala estima pertinente destacar que la Corte Constitucional concluyó que el Decreto Declarativo 417 de 2020 se encontraba ajustado a la Constitución<sup>24</sup>.

## 5.2. Las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 440 de 2020

36. Mediante el Decreto Legislativo 440 de 2020, el Gobierno Nacional adoptó *«medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19»*.

37. Dispuso que las audiencias públicas que debían realizarse en procedimientos de selección de contratistas podían ser evacuadas a través de medios tecnológicos, siempre y cuando se garantizara el acceso a los proponentes, el control y la participación de cualquier ciudadano interesado (artículo 1º).

38. Permitió que las audiencias programadas en virtud del procedimiento sancionatorio establecido en artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 pudieran realizarse por medios electrónicos, lo que imponía garantizar el acceso a los contratistas y a quienes hayan expedido la garantía (artículo 2º).

39. Habilitó a las entidades estatales para que suspendieran los procedimientos de selección de contratistas y para que revocaran, mediante decisión motivada, los actos administrativos de apertura, siempre y cuando no se hubiere superado la fecha de presentación de ofertas (artículo 3º).

40. Estableció que, en la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, las entidades territoriales debían preferir la compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente (artículo 4º).

41. Ordenó a Colombia Compra Eficiente que diseñara y organizara el proceso de contratación para los acuerdos marco de precios por contratación directa durante el término de duración del estado de emergencia económica, social y ecológica. También autorizó a esa agencia para que configurara catálogos de emergencia, con una vigencia limitada hasta el día en que culminara el Estado de Excepción (artículo 5º).

42. Permitió que las entidades estatales adquirieran los bienes relacionados con la emergencia mediante el instrumento de agregación de demanda de grandes superficies, en cuyo caso el valor de la transacción podría ser hasta por el monto máximo de la menor cuantía (artículo 6º).

43. Dio por comprobado el hecho que daba lugar a declarar la urgencia manifiesta (en virtud de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica), para permitir que las entidades estatales: i) acudieran a la contratación directa en el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro con el fin de prevenir, contener y mitigar los efectos del

---

<sup>24</sup> Esa noticia puede consultarse en el siguiente link <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-declaratoria-de-estado-de-emergencia-en-Colombia-está-ajustada-a-la-Constitución-8904>.

coronavirus y ii) realizaran las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Aclaró que, en todo caso, las contrataciones adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarían por la normatividad vigente. Por otra parte, habilitó a las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 para que contrataran de manera directa esta clase de bienes y servicios (artículo 7º).

44. Dispuso que las entidades estatales podían adicionar sin límite de valor los contratos celebrados que tuvieran que ver con bienes, obras o servicios que permitieran una mejor de gestión y mitigación de la situación de emergencia, para lo cual debía justificarse previamente la necesidad y la forma en que los bienes y servicios contribuían a gestionar o mitigar la situación de emergencia. Preciso que esa medida también aplicaba a los contratos que se celebraran durante el término de declaratoria de Estado de Emergencia, siempre y cuando aún estuviera vigente el Estado de Excepción. Prohibió que esos contratos pudieran adicionarse una vez terminara el Estado de Emergencia, a no ser que hubieran superado el tope establecido en el inciso final del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 (artículo 8º).

45. Ordenó a las entidades estatales que implementaran mecanismos electrónicos para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas durante el Estado de Emergencia, sin perjuicio de lo relacionado con la factura electrónica (artículo 9º).

46. Autorizó al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores para que, durante el término del Estado de Emergencia, celebrara convenios interadministrativos internos y contratos que tuvieran como propósito adquirir de las entidades públicas extranjeras, empresas privadas extranjeras o de otras organizaciones o personas extranjeras, bienes y servicios necesarios para mitigar la pandemia y sus efectos, sin aplicar la Ley 80 de 1993. Para esos efectos, se impuso el deber justificar previamente la conexidad entre los bienes adquiridos y la mitigación de la pandemia (artículo 10).

47. Finalmente, dispuso que esas medidas regían a partir de la fecha de publicación y producían efectos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (artículo 11).

48. La Sala destaca que, a la fecha, la Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de ese decreto legislativo.

### **5.3. El Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020**

49. Mediante el Decreto Legislativo 537 de 2020, «*por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*» el Gobierno Nacional, básicamente, reprodujo las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 440 de 2020, aunque esta vez incluyó algunas de esas medidas a través de la adición de normas preexistentes.

50. Así, adicionó el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 (procedimientos sancionatorios<sup>25</sup>), el párrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 2007 (mecanismos de agregación de demanda de excepción<sup>26</sup>), el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 (adquisición en grandes superficies<sup>27</sup>), el párrafo del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 (adición y modificación de contratos estatales<sup>28</sup>) y el párrafo del artículo 2 del Decreto Ley 20 de 1992 (contratos del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>29</sup>).

51. El artículo 7 de este decreto legislativo reprodujo la medida que había sido adoptada en el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020, esto es, dar por comprobado el hecho que daba lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta y habilitar a las entidades para que acudieran a la contratación directa en las mismas condiciones descritas en el párrafo 43 de esta providencia.

52. Para el caso bajo estudio, la relevancia del Decreto Legislativo 537 de 2020 se manifiesta en la prolongación de la vigencia de las medidas, toda vez que prevé que esas medidas estarán vigentes «*mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por Ministerio Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID- 19*»<sup>30</sup>. Entonces, mientras el Decreto Legislativo 440 de 2020 limitaba la vigencia de las medidas a la duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Decreto Legislativo 537 de 2020 las extiende hasta tanto se mantenga la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

#### **5.4. Fundamento normativo y jurisprudencial de la urgencia manifiesta**

53. La figura de la urgencia manifiesta está regulada en los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007. Veamos.

##### Ley 80 de 1993

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.

A falta de acuerdo previo sobre la remuneración de que trata el inciso anterior, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución de lo contratado. Si no se lograre el acuerdo, la contraprestación será determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de

---

<sup>25</sup> Medida adoptada en el artículo 2 del Decreto 440 de 2020 y descrita en el párrafo 38 de esta providencia.

<sup>26</sup> Medida adoptada en el artículo 5 del Decreto 440 de 2020 y descrita en el párrafo 41 de esta providencia.

<sup>27</sup> Medida adoptada en el artículo 6 del Decreto 440 de 2020 y descrita en el párrafo 42 de esta providencia.

<sup>28</sup> Medida adoptada en el artículo 8 del Decreto 440 de 2020 y descrita en el párrafo 44 de esta providencia.

<sup>29</sup> Medida adoptada en el artículo 10 del Decreto 440 de 2020 y descrita en el párrafo 46 de esta providencia.

<sup>30</sup> Artículo 11 del Decreto Legislativo 537 de 2020.

cuerpo consultivo del Gobierno y, a falta de éste, por un perito designado por las partes.

Artículo 42. De la urgencia manifiesta. 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 públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

Parágrafo. 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.

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.

#### Ley 1150 de 2007

ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

(...)

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

a) Urgencia manifiesta;

54. Como se ve, la urgencia manifiesta permite exceptuar los procedimientos ordinarios de selección de contratista y, en su lugar, acudir automáticamente a la contratación directa<sup>31</sup>. De hecho, bajo ciertas condiciones esa figura es capaz de asegurar la existencia del contrato sin que se hayan cumplido los requisitos de

---

<sup>31</sup> La Corte Constitucional, mediante sentencia C-949 de 2001, encontró que la urgencia manifiesta, como figura que permite exceptuar los procedimientos de selección del contratista, no era contraria a la Constitución.

perfeccionamiento del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 (acuerdo sobre objeto y precio y constar por escrito).

55. La urgencia manifiesta debe ser declarada mediante acto administrativo motivado y *«procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño»*<sup>32</sup>.

56. Ahora, con miras a atender las necesidades y gastos propios de la urgencia manifiesta, el parágrafo del artículo 42 autoriza que se hagan los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-772 de 1998, condicionó esa autorización *«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»*.

57. Finalmente, se prevé un control inmediato de los contratos celebrados en virtud de la urgencia manifiesta, para lo cual la entidad contratante deberá remitir a la autoridad que ejerza el control fiscal: el contrato o contratos suscritos, el acto administrativo declarativo de la urgencia manifiesta y el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación y las pruebas de los hechos que originaron la urgencia.

## **5.5. Caso concreto**

### **5.5.1. Revisión de los aspectos formales del acto administrativo**

58. El Decreto 130-013-051 del 21 de marzo de 2020 fue expedido por el alcalde del municipio de Riofrío, quien es el representante legal de la entidad territorial. De ese modo, la Sala evidencia que el acto administrativo fue expedido por quien tenía la titularidad de la competencia para declarar la urgencia manifiesta en el municipio de Riofrío.

59. Además, la Ley 80 de 1993 no prevé un procedimiento previo o una autorización preliminar para la declaratoria de urgencia de manifiesta, pues en cuanto a la forma lo único que exige es que se haga mediante acto administrativo motivado. Ese requisito lo cumple el Decreto 130-013-051 de 2020, pues en efecto constituye un acto administrativo y está motivado en la situación generada por la pandemia del Covid-19, que, entre otras cosas, había provocado la declaratoria del

---

<sup>32</sup> Sentencia del 7 de febrero de 2011, expediente 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425), proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, la declaratoria de Emergencia Sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional y la declaratoria de calamidad pública en el departamento del Valle del Cauca.

60. El acto administrativo también cumple los demás aspectos formales, toda vez que incluye:

- El número del decreto: 130-013-051.
- La fecha: marzo 21 de 2020.
- El encabezado: *«POR MEDIO DEL CUAL SE HACE LA DECLARATORIA DE UNA URGENCIA MANIFIESTA CON MOTIVO DE UN ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA MEDIANTE DECRETO 417 DE 2020, DE UN AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL DECRETADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y CON MOTIVO DE UNA CALAMIDAD PÚBLICA DECRETADA POR LA GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA MEDIANTE DECRETO N° 1-3-0675 DEL 16 DE MARZO DE 2020, POR OCASIÓN DEL COVID 19, SE AUTORIZAN LOS GASTOS NECESARIOS PARA ENFRENTAR O MITIGAR SUS CONSECUENCIAS EN EL MUNICIPIO DE RIOFRÍO VALLE DEL CAUCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES».*
- Las normas de las facultades que permiten la expedición: *«en uso de sus facultades legales, en especial las que le confieren los artículos 209 y 315 de la Constitución Nacional, la Ley 80 de 1993, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, la ley 1523 de 2012».*
- Las consideraciones: ver párrafo 6 de esta providencia.
- El articulado: ver párrafo 6 de esta providencia.
- La firma: el acto administrativo está suscrito por Heriberto Cabal Aguilar, que, como se dijo, es el alcalde del municipio de Riofrío.

#### **5.5.2. Revisión de los aspectos materiales del acto administrativo**

61. De entrada, la Sala destaca que el Decreto 130-013-051 del 21 de marzo de 2020 se refirió únicamente a temas relacionados con la urgencia manifiesta para efectos de la contratación estatal.

62. De acuerdo con la Corte Constitucional (C-949 de 2001), la figura de la urgencia manifiesta, en su diseño legal, no es contraria a los principios constitucionales de moralidad administrativa, prevalencia del interés general y la dignidad humana. Si bien el respeto a esas disposiciones constitucionales se predica del diseño legal de la urgencia manifiesta y no del acto administrativo aquí examinado, lo cierto es que más adelante se evaluará la conformidad del Decreto 130-013-051 de 2020 con el diseño legal, de ahí que, en caso de superar ese juicio, se entiende que el acto administrativo también se ajusta a los principios constitucionales que estudió la Corte Constitucional. Por lo demás, la Sala estima que no hay otras disposiciones constitucionales que ameriten ser confrontadas con el acto administrativo.

63. En lo que corresponde a la confrontación con la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, se evidencia que el decreto no está suspendiendo, afectando o limitando derechos o libertades; no está cometiendo arbitrariedades y, por el contrario, procura ceñirse al Estado de Derecho; no está incluyendo algún tipo de discriminación por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; no perturba o interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, y no pretende suprimir o modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

64. Además, el acto administrativo satisface el principio de finalidad porque las medidas adoptadas (declaratoria de urgencia manifiesta y habilitación para acudir a la contratación directa) van encaminadas, precisamente, a atender la situación de emergencia presentada por la pandemia del Covid-19, es decir, procura conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción e impedir la extensión de los efectos.

65. También se cumple el requisito de necesidad, por cuanto se trató de una medida que ya existía en el ordenamiento jurídico y que resultaba eficaz para responder a la crisis con la mayor prontitud posible.

66. La decisión de declarar la urgencia manifiesta y posibilitar la contratación directa no es desproporcionada, pues exceptuar los procedimientos de selección de contratistas resulta ser una afectación inferior en comparación con la gravedad de las consecuencias que se producirían para la salud pública si se retarda la prestación de los servicios requeridos para atender el coronavirus (alto índice de contagios y potencial incremento de la tasa de mortalidad).

67. Por otra parte, el Decreto 130-013-051 de 2020 guarda relación de conexidad (directa y específica) con el Decreto Legislativo 417 de 2020, con el Decreto Legislativo 440 de 2020 y con el Decreto Legislativo 537 de 2020.

68. En efecto, los potenciales efectos económicos y de salud pública derivados del coronavirus provocaron la declaratoria del Estado de Excepción y, en ese sentido, la declaratoria de urgencia manifiesta y la consecuente contratación directa lo que buscan es hacer frente a esa afectación. Es más, el propio Decreto Legislativo 417 de 2020, al realizar la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológico, relacionó como medida a adoptar la autorización para acudir al procedimiento de contratación directa para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos del coronavirus.

69. A su turno, los decretos legislativos 440 de 2020 y 537 de 2020 dieron por comprobado el hecho para la declaratoria de urgencia manifiesta y, de manera expresa, auspiciaron que las entidades acudieran a la contratación directa en el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro con el fin de prevenir, contener y mitigar los efectos del coronavirus.

70. En conclusión, el acto administrativo sometido a control sí guarda conexidad con la situación que dio lugar a la declaratoria del Estado de Excepción y con las medidas adoptadas en los decretos legislativos.

71. Finalmente, la Sala evaluará uno a uno los artículos del Decreto 130-013-051 de 2020 para saber si ajustan a las normas de rango legal que aluden a la contratación pública y a la declaración de urgencia manifiesta, con la advertencia de que en algunos aspectos se hará referencia a ciertos decretos legislativos que resulten pertinentes.

72. El artículo 1º dispone:

Artículo 1º. Declarar la urgencia manifiesta en el Municipio de Riofrío, Valle del Cauca, para atender la situación de emergencia presentada por la pandemia COVID - 19, conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente Decreto.

Parágrafo: Las dependencias de la Administración Municipal podrán celebrar convenios y/o contratos para el suministro de bienes, prestación de servicios y la ejecución de obras en el inmediato futuro que se requieran para atender a la población del Municipio, garantizar la seguridad y el orden público, así como para mitigar y conjurar los efectos generados por la situación de calamidad pública y aislamiento preventivo obligatorio decretada con ocasión del COVID-19 en todo el territorio Nacional y Departamental.

73. En lo que respecta a la decisión de declarar de la urgencia manifiesta debe decirse que no se encuentra reparo alguno, pues, como se vio, es una medida prevista en el ordenamiento jurídico que tiene cabida en los Estados de Excepción (artículo 42) y, de hecho, esa declaratoria fue auspiciadas por los decretos legislativos expedidos al amparo del Decreto 417 de 2020.

74. Sin embargo, la Sala estima que el parágrafo sí presenta problemas de legalidad. En primer lugar, debe decirse que la celebración de convenios y contratos por parte de las dependencias de la administración municipal requiere de la existencia de un acto administrativo previo de delegación, mediante el cual se transfiera la competencia para suscribir contratos. Ello, por cuanto el artículo 11 de la Ley 80 de 1993<sup>33</sup> prevé que la competencia para celebrar contratos a nombre del municipio está en cabeza del alcalde (y no en los secretarios de despacho o jefes de oficina), aunque el artículo 12<sup>34</sup> del propio estatuto permite delegar esa competencia de manera parcial o total en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalente.

---

<sup>33</sup> Artículo 11. De la competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos estatales. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2º:

(...)

3º. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:

(...)

b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales,

<sup>34</sup> Artículo 12. De la delegación para contratar. Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes.

75. Por ende, en atención a que la delegación de la competencia para contratar es usual en las entidades del Estado con miras a imprimir mayor celeridad en los procedimientos, la Sala entiende que la redacción inicial del párrafo parte del supuesto de la existencia del acto administrativo de delegación. En todo caso, con miras a asegurar la integridad del ordenamiento jurídico, la Sala condicionará la legalidad de la expresión «*las dependencias de*», bajo el entendido que deberá existir un acto administrativo previo en el que se haya delegado expresamente la competencia para contratar.

76. Adicionalmente, la expresión «*garantizar la seguridad y el orden público*» será declarada ilegal, pues, para esa finalidad en particular, la Constitución y las leyes han reconocido al alcalde municipal como primera autoridad de policía, con facultades para ejercer función de policía<sup>35</sup>. Algunas de esas de esas facultades están previstas en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994<sup>36</sup> y en los artículos 14<sup>37</sup> y 202<sup>38</sup> de la Ley 1801 de 2016.

---

<sup>35</sup> «*La función de Policía está supeditada al poder de Policía y consiste en la gestión administrativa concreta del poder de Policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de Policía a las autoridades administrativas de Policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República. En las entidades territoriales compete a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de Policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario*». Ver sentencias C-117 de 2006, C-223 de 2017 y C-128 de 2018.

<sup>36</sup> 1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.

El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.

5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural.

Los alcaldes podrán presentar ante el Concejo Municipal proyectos de acuerdo en donde se definan las conductas y las sanciones: pedagógicas, de multas, o aquellas otras que estén definidas en el Código de Policía. Por medio de ellas podrá controlar las alteraciones al orden y la convivencia que afecten su jurisdicción.

<sup>37</sup> Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia. Párrafo. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

<sup>38</sup> Artículo 202. competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio,

77. Téngase en cuenta que el acto administrativo no motiva (deber legal en la urgencia manifiesta) por qué es necesario acudir a la contratación directa para garantizar la seguridad y el orden público o por qué, a juicio de la autoridad municipal, las facultades de policía resultan insuficientes para ese cometido. A juicio de la Sala, la urgencia manifiesta y la contratación directa están debidamente motivadas únicamente en lo que corresponde a la necesidad de mitigar y conjurar los efectos generados por la pandemia del Covid-19.

78. El artículo 2º establece:

Artículo 2º. Autorizar a la Secretaría de Hacienda Municipal para realizar los trámites presupuestales internos necesarios y que garanticen los recursos para la realización de convenios y/o contratos para el suministro de bienes, prestación de servicios y la ejecución de obras que en el inmediato futuro que se requieran.

79. Esa autorización encuentra respaldo en el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que, como se dijo en el acápite pertinente, 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»*.

80. Si bien el condicionamiento de la Corte Constitucional fue expuesto en la parte considerativa del acto administrativo, lo cierto es que nada se dijo en la parte resolutive. Por ende, la Sala declarará la legalidad del artículo 2º del Decreto 130-013-051 de 2020, 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»*.

---

podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.
12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

81. En este punto, conviene precisar que ese condicionamiento se hará sin perjuicio de las facultades que algunos decretos legislativos han reconocido a los alcaldes para realizar traslados presupuestales.

82. El artículo 3º refiere:

Artículo 3º. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, inmediatamente después de celebrados los contratos y/o convenios originados con fundamento en esta declaratoria de urgencia manifiesta, éstos y el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará para control fiscal a la Contraloría Departamental del Valle del Cauca.

83. Esa disposición no merece reproche alguno, porque lo único que hace es reproducir el mandato del artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

84. El artículo 4º prevé:

Artículo 4º. Una vez superados los eventos que han dado lugar a la declaratoria de calamidad pública, la Urgencia Manifiesta deberá estar superada y terminados sus efectos, mediante acto administrativo que así lo declare.

85. Esa redacción denota que la urgencia manifiesta se mantendrá hasta que se superen los eventos que han dado lugar a la declaratoria de calamidad pública en el departamento del Valle del Cauca<sup>39</sup> (pues así lo da a entender el penúltimo párrafo de la parte considerativa), momento en el que deberá emitirse el correspondiente acto administrativo que declare superada la urgencia manifiesta.

86. Como se ha indicado en esta providencia, la declaratoria de urgencia manifiesta es procedente en virtud de la situación que motivó la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, que ameritaba prevenir, atender y mitigar con prontitud las potenciales consecuencias económicas y de salud pública derivadas del coronavirus. Si bien el penúltimo párrafo de la parte considerativa del acto administrativo parece sugerir que la declaratoria de urgencia manifiesta está sustentada únicamente en la calamidad pública declarada en el Departamento del Valle del Cauca, lo cierto es que ese presupuesto, por sí solo, era insuficiente para justificar la declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio de Riofrío.

87. En efecto, el acto administrativo no expuso condiciones particulares que estuvieren presentándose en el municipio de Riofrío y tampoco explicó por qué la calamidad pública declarada en el Valle del Cauca constituía la causa principal y determinante que impidiera llevar a cabo los procesos de selección de contratistas. Se insiste, la urgencia manifiesta estuvo justificada por la situación que motivó la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, situación que, de hecho, es la que pretende conjurarse mediante la contratación directa. El propio Decreto 130-013-051 de 2020 hizo referencia al Decreto 417 de 2020 y al Decreto 440 de 2020.

---

<sup>39</sup> Declarada mediante decreto 1.3.0675 del 16 de marzo de 2020.

88. Siendo así, la Sala estima que la prolongación de la urgencia manifiesta no podía quedar sujeta a la calamidad pública declarada en el Departamento del Valle del Cauca, sino a las previsiones que se dispusieran en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

89. En ese sentido, inicialmente el Decreto Legislativo 440 de 2020 dispuso que las medidas allí adoptadas (entre esas las que propendía por declaratoria de urgencia manifiesta y la contratación directa) producirían efectos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020. Es decir, en un principio la medida se extendía hasta el 17 de abril de 2020 (fecha en la que culminaba el Estado de Excepción declarado por el Decreto 417 de 2020).

90. No obstante, a través del Decreto Legislativo 537 de 2020, que reprodujo el artículo 7º del Decreto Legislativo 440 de 2020, los efectos de las medidas quedaron sujetos a duración de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social<sup>40</sup>.

91. De ese modo, se declarará la nulidad de la expresión «*una vez superados los eventos que han dado lugar a la declaratoria de calamidad pública*» y se condicionará ese artículo en el sentido de que la urgencia manifiesta se reputa vigente mientras dure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin que ello represente un impedimento para que la entidad territorial declare superada la urgencia manifiesta con antelación.

92. El artículo 5 prescribe:

Artículo 5º. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

93. Ese precepto normativo no presentaba problemas de legalidad y, por ende, la Sala se relevará de hacer otras consideraciones al respecto.

## 6. Conclusión

94. Con fundamento en la revisión de los requisitos formales y materiales del Decreto 130-013-051 de 2020, a la luz de la característica de integralidad del control inmediato de legalidad, la Sala concluye que:

- Se declarará la nulidad de la expresión «*garantizar la seguridad y el orden público*», contenida en el párrafo del artículo 1º.
- Se condicionará la expresión «*las dependencias de*», contenida en el párrafo del artículo 1º, bajo el entendido de que deberá existir un acto administrativo previo en el que se haya delegado expresamente la competencia para contratar.

---

<sup>40</sup> La emergencia Sanitaria inicialmente iba hasta el 30 de mayo de 2020 (Resolución 385 del 12 de marzo de 2020). Sin embargo, fue extendida hasta el 31 de agosto de 2020, por la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020.

- Se condicionará el artículo 2º, 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.
- Se declarará la nulidad de la expresión «*una vez superados los eventos que han dado lugar a la declaratoria de calamidad pública*», contenida en el artículo 4.
- Se condicionará el artículo 4 en el sentido de que la urgencia manifiesta se reputa vigente mientras dure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin que ello represente un impedimento para que la entidad territorial declare superada la urgencia manifiesta con antelación.
- Se declarará la legalidad del acto administrativo con los condicionamientos expuestos y sin las expresiones anuladas.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

#### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR** nulidad de la expresión «*garantizar la seguridad y el orden público*», contenida en el parágrafo del artículo 1º del Decreto 130-013-051 de 2020, de conformidad con las razones expuestas en esta decisión.

**SEGUNDO: CONDICIONAR** la expresión «*las dependencias de*», contenida en el parágrafo del artículo 1º del Decreto 130-013-051 de 2020, bajo el entendido de que deberá existir un acto administrativo previo en el que se haya delegado expresamente la competencia para contratar, por lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO: CONDICIONAR** el artículo 2º del Decreto 130-013-051 de 2020, 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, según la parte considerativa.

**CUARTO: DECLARAR** la nulidad de la expresión «*una vez superados los eventos que han dado lugar a la declaratoria de calamidad pública*», contenida en el artículo 4 del Decreto 130-013-051 de 2020, de conformidad con las razones expuestas.

**QUINTO: CONDICIONAR** el artículo 4 del Decreto 130-013-051 de 2020, en el sentido de que la urgencia manifiesta se reputa vigente mientras dure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin que ello represente un impedimento para que la entidad territorial declare superada la urgencia manifiesta con antelación, por lo expuesto en la parte motiva.

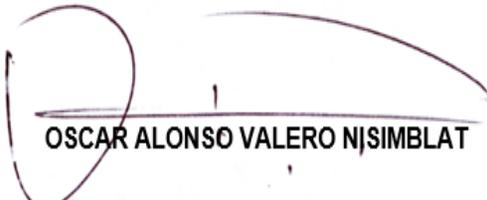
**SEXTO: DECLARAR** la legalidad del Decreto 130-013-051 de 2020, con los condicionamientos expuestos y sin las expresiones anuladas, según la parte considerativa.

**SÉPTIMO:** Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente (municipio de Riofrío) y al delegado del Ministerio Público. Además, **ORDENAR** que esta providencia se publique en la página web de la

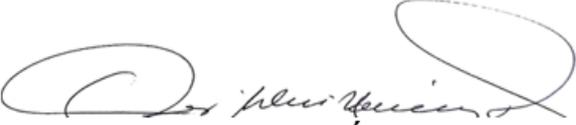
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**

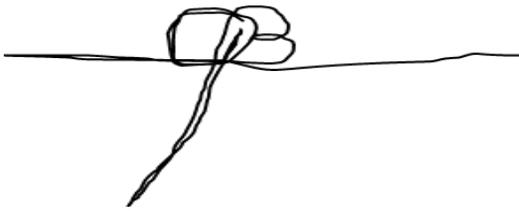
  
**OSCAR ALONSO VALERO NJSIMBLAT**

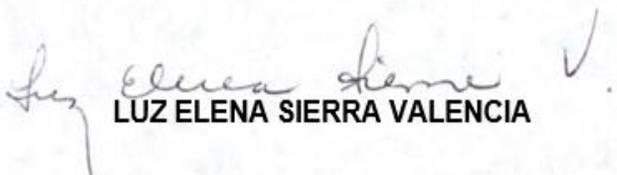
  
**VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ**  
Magistrado

  
**OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**

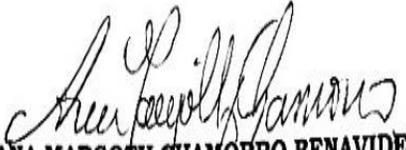
  
**FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ**

  
**OMAR EDGAR BORJA SOTO**

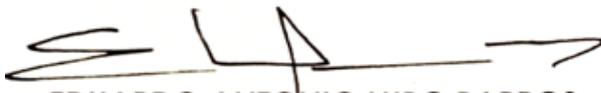
  
**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
Magistrado

  
**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**

  
**JHON ERIC CHAVES BRAVO**  
Salva Voto

  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
Magistrada  
Salva Voto

Radicado: 76001-23-33-000-2020-00248-00  
Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad  
Acto administrativo: Decreto 130-013-051 de 2020  
Autoridad: Municipio de Riofrío  
Sentencia única instancia



**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**  
**Salva Voto**



**ZORANNY CASTILLO OTÁLORA**  
**Magistrada**

**Aclara Voto**

PAAT

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

**SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA**

RADICADO: 76001-23-33-000-2020-00248-00  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE  
LEGALIDAD  
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 130-013-051 DE 2020  
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE RIOFRÍO

**SALVAMENTO DE VOTO.**

Con el acostumbrado respeto por la decisión tomada por la Sala mayoritaria, me permito manifestar mi desacuerdo con la decisión, con fundamento en lo siguiente:

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.

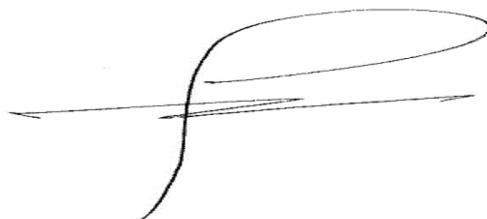
En este sentido, en la norma citada no desarrolló normas en materia de urgencia manifiesta, solo da por probada la causa para decretarla, por ello, el Municipio de Rio Frio al expedir el Decreto analizado al declarar la urgencia manifiesta, ejerce una facultad ordinaria contenida en la Ley 80 de 1993, 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 de los Municipios, 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 al Decreto Legislativo 537 de 2020, *«por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»* el Gobierno Nacional, básicamente, en la que se reprodujo las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 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,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'J' followed by a horizontal line and a small flourish.

JHON ERICK CHAVES BRAVO.

Magistrado.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA  
DESPACHO 11

Santiago de Cali, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020).

Señores Magistrados  
SALA PLENA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE  
La ciudad.

**Proceso No** : 76001-33-33-000-2020-00248-00  
**Acción** : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Instancia** : UNICA

**SALVAMENTO DE VOTO**

No me cabe duda que el Decreto Local es desarrollo o ejecución del Decreto Legislativo 440, por tanto, es susceptible control inmediato de legalidad.

Salvo voto a la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena por lo siguiente:

Creo que la sentencia contiene importantes y necesarias precisiones acerca de la interpretación del decreto local, para preservarlo, antes que anularlo, acudiendo al principio de la conservación del derecho, tales como, disponer que: (i) deberá existir un acto administrativo previo en el que se haya delegado expresamente la competencia para contratar, (ii) la contratación directa acudir a la contratación directa para para garantizar la seguridad y el orden público no está suficientemente justificada, y (iii) los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto.

Pero creo el decreto debió declararse **no ajustado a derecho** porque contiene una delegación general para la contratación directa en las dependencias de la Administración y una autorización general a la Secretaría de Hacienda para decidir los traslados presupuestales, decisiones sin cobertura legal extraordinaria u ordinaria que lo permita.

Aunque la emergencia económica y social a raíz de la COVID19 justifica la contratación directa por urgencia manifiesta de algunos bienes y servicios, y la apropiación de ciertos recursos que permitan cubrir esas obligaciones, considero

que el primer mandatario local debía especificar qué delegaba, a quién delegaba, y que rubros del presupuesto autorizaba trasladar, para garantizar el respeto por el Estatuto General de la Contratación Estatal y el Estatuto General del Presupuesto.

Las modificaciones presupuestales son el conjunto de cambios realizados mediante la expedición de un acto administrativo, por medio del cual se aumentan, disminuyen y/o transfieren en determinadas cuantías las apropiaciones, con el objeto de adecuar el presupuesto a condiciones no previstas en la etapa de programación.

Con base en ello considero que el acto necesariamente debía especificar responsables, finalidades, partidas, de lo contrario carece de suficiente motivación.

Ello porque el acto administrativo de modificación presupuestal será la columna que garantice el cumplimiento de los compromisos que se adquieran, en tal virtud, por principio de legalidad, responsabilidad, transparencia, publicidad y primacía del interés general, debe emanar de la autoridad competente.

Adicionalmente, el acto general debe cumplir requisitos mínimos tales como: (i) concepto favorable de la Secretaría de Hacienda respectiva, (ii) si se trata de modificar el presupuesto de gastos de inversión, se requiere además el concepto favorable de la Secretaría, Departamento u Oficina de Planeación, según el caso y, (iii) en la mayoría de las veces, se necesita aprobación por parte del Concejo Municipal cuando cambia el monto de los programas o subprogramas de inversión aprobados inicialmente, cuyo detalle aparece en el ANEXO del Decreto de Liquidación.

Lo anterior no ocurre con un decreto local que **dispone de modo general** que:

- **“Las dependencias de la Administración Municipal podrán celebrar convenios y/o contratos** para el suministro de bienes, prestación de servicios y la ejecución de obras en el inmediato futuro que se requieran para atender a la población del Municipio, garantizar la seguridad y el orden público, así como para mitigar y conjurar los efectos generados por la situación de calamidad pública y aislamiento preventivo obligatorio decretada con ocasión del COVID-19” y.
- **“Autorizar a la Secretaría de Hacienda Municipal para realizar los trámites presupuestales internos necesarios y que garanticen los recursos para la realización de convenios y/o contratos** para el suministro de bienes, prestación de servicios y la ejecución de obras que en el inmediato futuro que se requieran”,

Una disposición de ese contenido viola el principio de especialización en materia presupuestal consagrado en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996, que impone:

**Artículo 18.** Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

En la sentencia C-434/17 la Corte Constitucional examinó el decreto presidencial que dispuso traslados presupuestales para atender la emergencia en Mocoa en el año 2017 y dijo:

7. La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. De este modo, la Corte ha considerado que rige el principio de legalidad del presupuesto o la reserva de ley para su expedición, modificación o adición, en virtud de la trascendencia del principio democrático en la adopción de las decisiones sobre el uso y destinación de los recursos públicos.

8. Al consagrar los anteriores mandatos, sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, **el Ejecutivo**, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción.

9. En concordancia con lo anterior, el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación señala que los créditos adicionales y traslados al presupuesto general de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale y que la fuente de gasto público será el decreto declaratorio del respectivo estado de excepción. De manera complementaria, el artículo 84 del mismo Estatuto indica que, conforme a lo establecido en la Constitución, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al presupuesto general de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización.

(...)

11. Esta Corporación ha precisado que en los eventos en los cuales el Presidente de la República incluye créditos adicionales en el presupuesto, la fuente de los recursos ha de encontrarse previamente determinada y, de haber sido un decreto legislativo, este será objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte.

Por su parte, en la medida en que los traslados presupuestales pretenden cambiar la destinación de partidas específicas, con el propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, el control de constitucionalidad recae en la revisión automática del decreto legislativo que los introduzca, a partir de la conexidad entre los citados traslados y las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción, así como la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas.

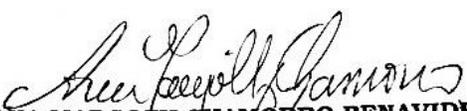
Este último análisis implica el estudio, tanto de la nueva destinación de los recursos, como el análisis de la forma en que se afectan las partidas que se disminuyen. De la misma manera, incluye la constatación de que los traslados presupuestales que se disponen no supongan la transgresión de límites constitucionales a la modificación

del presupuesto, como ocurre con el gasto público social que, según el artículo 349 de la Constitución Política, excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación<sup>1</sup>.

Así las cosas, el Decreto no supera los juicios de motivación suficiente y necesidad, subsidiaridad e incompatibilidad, porque no se explica por qué se necesita delegar, a qué servidor público en concreto se le delega la función de contratación, cuáles bienes y servicios se juzgan necesarios y urgentes para conjurar la crisis a raíz, y qué recursos se trasladaran para cubrir los compromisos que el municipio adquiriera con esa contratación delegada.

Dejo sustentado mi salvamento de voto.

Atentamente,

  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
Magistrada

---

<sup>1</sup> Sentencia C-146 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime.

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

#### SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

<b>EXPEDIENTE:</b>	76001-23-33-000-2020-00248-00
<b>AUTORIDAD:</b>	MUNICIPIO DE RIO FRIO
<b>ACTO:</b>	DECRETO 130-013-051 DE 2020
<b>SENTENCIA:</b>	4 DE JUNIO DE 2020
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>MAGISTRADO PONENTE:</b>	PATRICIA FEUILLET PALOMARES

---

Con mi acostumbrado respeto por la decisión de la Sala Plena, me aparto de la orden de anular el aparte «*garantizar la seguridad y el orden público*», contenida en el parágrafo del artículo 1º del Decreto 130-013-051 de 2020.

El criterio expuesto por la Sala es el siguiente:

*(...) Adicionalmente, la expresión «garantizar la seguridad y el orden público» será declarada ilegal, pues, para esa finalidad en particular, la Constitución y las leyes han reconocido al alcalde municipal como primera autoridad de policía, con facultades para ejercer función de policía. Algunas de esas de esas facultades están previstas en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016.*

*77. Téngase en cuenta que el acto administrativo no motiva (deber legal en la urgencia manifiesta) por qué es necesario acudir a la contratación directa para garantizar la seguridad y el orden público o por qué, a juicio de la autoridad municipal, las facultades de policía resultan insuficientes para ese cometido. A juicio de la Sala, la urgencia manifiesta y la contratación directa están debidamente motivadas únicamente en lo que corresponde a la necesidad de mitigar y conjurar los efectos generados por la pandemia del Covid-19.*

En mi criterio no existían elementos para declarar esa nulidad por lo siguiente:

El Decreto Legislativo 440 de 2020 en lo referente a la contratación

estatal, en particular sobre la urgencia manifiesta, únicamente adopta como regla especial el dar por acreditado el hecho que da lugar a la figura contractual de urgencia, es decir, queda la autoridad administrativa relevada de adelantar un esfuerzo argumentativo y probatorio para demostrar las circunstancias que la originan como exigencia legal del artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

De tal forma que el acto está justificado para la causal que invoca el municipio de Río Frio como lo es la calamidad pública<sup>1</sup> decretada por el Departamento del Valle del Cauca mediante el Decreto Departamental No. 1.3.0675 del 16 de marzo de 2020 "POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA POR OCASIÓN DEL COVID-19", en esa medida dicha causal está comprendida en el artículo 42 de la 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.*

*La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado."*

El Decreto Departamental debió evaluarse al integrar las consideraciones al acto municipal, pues el orden público en su concepción clásica tiene varias facetas una de ellas la salubridad pública, se trata de elementos interrelacionados en caso de la búsqueda de una distinción más técnica, de tal forma que si no es necesario acreditar el hecho de la pandemia para los fines específicos de la contratación del Decreto 440 de 2020, es decir, 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, no por ello debe limitarse la opción legal

---

<sup>1</sup> Ley 1523 de 2012. Art. 4.5. Calamidad pública: Es 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 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 municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

dentro del escenario expuesto por el municipio dado que un calamidad pública significa diversos frentes de atención estatal. La contención, prevención y mitigación son precisamente integrantes del orden y la seguridad pública, de tal forma que no existe ninguna contradicción con el ordenamiento superior.

En estos términos expongo los criterios que me permiten apartarme parcialmente de la sentencia referenciada.

  
**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**  
**Magistrado**



## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE DECRETO 051 DEL 21 DE MARZO DE 2020  
**ENTIDAD REMITENTE:** MUNICIPIO DE RIOFRIO VALLE  
**RADICACIÓN:** 76001-23-33-000-2020-00248-00  
**PROVIDENCIA:** ACLARACION DE VOTO

Compartiendo la decisión mayoritaria de la Sala, que declaró parcialmente ajustado el decreto municipal revisado, aclaro el voto porque la ponencia hace control material únicamente con relación al decreto legislativo 440 de 2020, análisis que considero limitado; en mi criterio el control debió hacerse no sólo frente al citado decreto sino, a partir del contexto de emergencia establecido en el decreto 417 de 2020. He mantenido la postura de que la determinación si el acto administrativo territorial es controlable o no, mediante el control inmediato reglado en el artículo 136 del CPACA, refiere a las condiciones de excepcionalidad que motivan la decisión administrativa local, si el uso de facultades sean ordinarias o extraordinarias, restringen derechos fundamentales y sociales de manera intensa y/o invaden competencias de otras autoridades; en el caso concreto precisamente se funda en la situación excepcional en que se encuentra el país en razón de la pandemia por covid-19 y la necesidad de usar figuras especiales, como la de urgencia manifiesta.

Ahora la ponencia explica, que el decreto 417 de 2020 no puede ser objeto de desarrollo directo por las entidades territoriales, a menos que el mismo así lo ordene y por ello, sólo si existe otro decreto legislativo que regule el tema de que trata el acto territorial se entiende que es desarrollo de aquel y puede ser controlado.

Me aparto diametralmente de tal argumento, porque el legislador en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 no establece tal distinción<sup>1</sup> y finalmente, la Corte Constitucional en sentencia C-070 de 2009 determina que el control automático de los decretos legislativos dictados por el ejecutivo dentro de los estados de excepción incluye, el que la declara, entonces, *mutatis mutandis*, el control que por competencia nos fue asignado incluye el de aquellos actos territoriales que se expidan como desarrollo directo del estado de emergencia y bastaría con éste, para en el caso concreto soportar las condiciones excepcionales que fundamentan la medida.

En estos términos el motivo de mi aclaración.

Cordialmente,

  
**ZORANNY CASTILLO OTALORA**  
Magistrada

Fecha et supra

<sup>1</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.

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.