

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA  
SALA PLENA

Magistrada Ponente: Dra. Ana Margoth Chamorro Benavides

Sentencia No. \_\_\_\_\_

Santiago de Cali, doce (12) de junio de dos mil veinte (2020)

**PROCESO:** 76001-23-33-000-2020-00261-00

**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

**ACTO ADMINISTRATIVO:** DECRETO 038 DE 25 DE MARZO DE 2020

**ENTIDAD:** MUNICIPIO DE ANSERMANUEVO (VALLE)

**SENTENCIA**

La Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle, en virtud de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, profiere decisión en el asunto de la referencia.

**I. ANTECEDENTES.**

**1. El trámite procesal.**

El ente territorial remitió el acto administrativo de la referencia para control inmediato de legalidad.

El Despacho 11 asumió el conocimiento del proceso y ordenó: (i) la notificación personal al Municipio para que en el término de diez días anexe los antecedentes del decreto y defienda su legalidad del acto, (ii) la notificación personal al Ministerio Público, y (iii) fijar un aviso por el término de diez días en la página web del Tribunal y de la Rama Judicial para que cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad.

Cumplido lo anterior, la Secretaría de la Corporación dio cuenta para emitir sentencia.

**2. Lo que resuelve el acto administrativo controlado.**

Se transcribe la parte resolutive:

**“ARTICULO PRIMERO:** ADICIÓNENSE el **ARTICULO TERCERO** del Decreto Municipal No. 034 del 22 de marzo de 2020, el cual quedará así:

**“(…) Parágrafo Sexto:** LIBRE CONCURRENCIA Y PLURALIDAD DE OFERENTES EN LA CONTRATACIÓN. En virtud de las disposiciones contenidas en el Artículo 24 de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, se permite el ingreso a la jurisdicción del municipio de Ansermanuevo, Valle del Cauca, a los posibles oferentes a los diferentes

procesos de selección adelantados a través de la plataforma [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co), para la recepción de ofertas, de conformidad a los cronogramas establecidos en los pliegos de condiciones o términos de referencia."

**ARTÍCULO SEGUNDO:** El presente Decreto rige a partir del día siguiente de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Dada en Ansermanuevo Valle del Cauca, a los Veinticinco (25) días del mes de Marzo del año Dos Mil Veinte (2020)".

### **3. El concepto del Ministerio Público.**

El Ministerio Público considera que el acto es un acto administrativo complejo porque modifica un acto anterior, por tanto, no se debe asumir su conocimiento de forma independiente, con el fin de evitar que las normas derogadas en el transcurso del proceso queden sin control judicial o que se emitan decisiones contradictorias en desmedro de la legitimidad del aparato de justicia, los derechos ciudadanos y el Estado de derecho".

Al respecto se resalta que el acto posterior **adiciona** el principal con una excepción: el ingreso de oferentes. En tal sentido, el control inmediato de legalidad que se realiza en este proceso se limita única y exclusivamente al referido segmento, por tanto, no se contradicen los principios de eficiencia y economía, ni la seguridad jurídica.

### **4. El Ministerio de Interior:**

Allegó un pronunciamiento pero se refiere a medidas diferentes a las plasmadas en el decreto objeto de control.

### **5. El Departamento del Valle del Cauca.**

Defendió la legalidad porque las medidas se adoptaron con base en el Decreto 417 de 2020 y conforme a las competencias dispuestas en los numerales 1°, 2°, 3°, 4° y 10° del artículo 315 de la Constitución Política y los Decretos Departamentales 675, 676, 680 y 691 adoptados por la Gobernación del Valle con ocasión al Coronavirus Covid-19.

## **II. CONSIDERACIONES.**

### **6. Competencia.**

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

### **7. Procedencia del medio de control.**

Los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política consagran los estados de excepción y facultan al Presidente de la República a expedir decretos legislativos exclusivamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, es decir, con relación directa y específica con el estado de excepción.

Por su parte, el 20 de la Ley 137 de 1994 dispone que 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. También ordena que las autoridades deberán remitirlos en las 48 horas siguientes. El artículo 136 del CPACA reproduce la disposición y añade que si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Respecto a los presupuestos procesales para que proceda el control inmediato de legalidad vale la pena esquematizar:

- i) Que se trate de medidas de carácter general,
  - ii) Que sean dictadas en ejercicio de función administrativa,
  - iii) Y como desarrollo de los decretos legislativos
  - iv) Durante los estados de excepción.
- Para la Sala Mayoritaria<sup>1</sup>:
- “35. Una interpretación literal 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 (en ello consiste su desarrollo)”**
- El Decreto 417 que declara la emergencia económica y social no es decreto legislativo, en esa medida, entre él y una medida de carácter general debe mediar un decreto legislativo.
- Los Decretos 418, 420, 457, 597 que versan sobre el orden público y el aislamiento social obligatorio, se fundan en competencias ordinarias del presidencia sin que se remitan al artículo 215 Constitucional, no fueron suscritos por todos los ministros, y la Corte Constitucional no asumió su control de oficio, por tanto, no son decretos legislativos, en esa medida, los decretos locales que se profieran con base en ellos o en relación a los temas que ellos tratan, no son susceptibles de control inmediato de legalidad.
- Dice la Sala:
- “74. Y es que durante el Estado de Excepción el Gobierno Nacional tiene la potestad de expedir decretos legislativos (que tienen fuerza de ley), pero no por ello pierde la competencia para proferir decretos ordinarios. Siendo así, la elección del tipo de acto normativo a utilizar para imponer el aislamiento preventivo obligatorio (si se hacía mediante decreto legislativo o mediante decreto ordinario) era una decisión que le correspondía al Gobierno Nacional, y la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa no puede alterar la naturaleza del acto con base en su contenido. Desde luego, el hecho que se haya impuesto el aislamiento preventivo obligatorio mediante decreto ordinario tiene implicaciones: por ejemplo, que ese acto normativo debe respetar la

---

<sup>1</sup> Tribunal Administrativo del Valle. MP. Patricia Feuillet Palomares. Exp. 2020-0244 Auto resuelve recurso de súplica contra el auto que resolvió no asumir el conocimiento del un decreto municipal para CIL.

Constitución y el bloque de constitucionalidad, pero además no podrá ser contrario a la ley.

- En otra providencia se lee<sup>2</sup>
  - a. “Los Decretos Legislativos de acuerdo con la Constitución de 1991, son aquellos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 Superiores, esto es, los relacionados con los estados de excepción. Dichos Decretos Legislativos se clasifican en: Decretos de Declaratoria y los Decretos que contienen las medidas estrictamente necesarias para conjurar las situaciones de guerra exterior y conmoción interior o para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, los cuales deben tener conexidad con las circunstancias de la declaratoria del estado de excepción.
  - b. Se caracterizan porque: (i) deben llevar la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y (ii) tienen control inmediato de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional”.
  - c. Entre los decretos legislativos que pueden ser objeto de desarrollo por parte de las autoridades nacionales o territoriales mediante los actos administrativos generales no está el decreto de declaratoria del estado de excepción.
  - d. El control de legalidad se compone de los siguientes criterios formales: criterio objetivo: contra actos administrativos que contienen medidas de carácter general; criterio subjetivo: que sean proferidos por entidades nacionales o del orden territorial, lo que permite establecer el factor de competencia (Consejo de Estado o Tribunales Administrativos)-; y el criterio circunstancial o causal: dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción, lo que permite entender que éstos son los que profiere el Gobierno Nacional en desarrollo del Decreto Legislativo que declaró dicho estado, los que a su vez regulan medidas de carácter legal sobre materias específicas.

**Se deja constancia que la magistrada ponente, en posición minoritaria:**

- Estima que el Decreto 417, declaratorio de la emergencia económica es también un decreto legislativo porque así lo denomina el artículo 215 de la Constitución Política, y en tal virtud, cualquier medida general que se expida durante el estado de excepción, ya sea que lo cite o no, siempre que esté referida a “materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”, es desarrollo de decreto legislativo, y por tanto, susceptible de control inmediato de legalidad.
- Resalta que el Decreto 417 se funda en la necesidad de:
  - (i) disponer de los recursos que se encuentran a cargo de la nación y las entidades territoriales tales como el FAE del SGR y del FOPET en calidad de préstamo, (ii) crear el FOME, (iii) reducir y optimizar del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal y emitir y respaldar títulos para operaciones para dar liquidez al BANREP, (iv) fortalecer el FNG, (v) analizar y adoptar medidas en materia tributaria, (vi) adoptar medidas extraordinarias para aliviar obligaciones que se vean afectadas en su cumplimiento a raíz de la crisis,

---

<sup>2</sup>Tribunal Administrativo del Valle. MP. Luz Elena Sierra Valencia. Exp. 2020-0368. Auto resuelve recurso de súplica contra el auto que resolvió no asumir el conocimiento del decreto 29 del 18 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio del Cairo - Valle del Cauca.

- (vii) agilizar procesos de reorganización e insolvencia, (viii) promover el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, (ix) adoptar medidas extraordinarias encaminadas a proteger el sector salud y promover la industria y el comercio en el país que permitan absorber pérdidas y la fuerza laboral, (x) flexibilizar las normas de atención personalizada al usuario y suspender términos en actuaciones administrativas y jurisdiccionales, (xi) habilitar actuaciones judiciales y administrativas a través de medios tecnológicos para el servicio público de justicia, de notariado y registro, defensa jurídica del Estado y atención en salud del sistema penitenciario y carcelario, (xii) simplificar el proceso administrativo sancionatorio, (xiii) adoptar medidas en materia de servicios públicos, (xiv) acudir a la contratación directa para prestar atención a la población afectada, (xv) realizar entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en programas sociales, (xvi) garantizar el sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en el territorio, (xvii) las adicionales necesarias para conjurar la crisis.
- Considera que si bien el Decreto 418 de 18 de marzo<sup>3</sup>, el Decreto 420 de 18 de marzo<sup>4</sup> y los Decretos 457 de 22 de marzo y 636 del 6 de mayo<sup>5</sup>, no se rotulan como decretos legislativos o no tienen la firma de todos los ministros, en sentido material son decretos legislativos porque se refieren a materias que tienen relación directa y específica con el estado de excepción, por tanto, cualquier medida general que se adopte durante el estado de excepción, ya sea que los cite o no, es desarrollo de decreto legislativo, y por tanto, susceptible de control inmediato de legalidad, máxime porque limitan ampliamente los derechos fundamentales.
  - Resalta el control inmediato de legalidad, como mecanismo jurisdiccional, integral, autónomo, independiente del control ordinario de nulidad, oficioso, breve, de fondo y con efecto de cosa juzgada relativo<sup>6</sup>, **es el medio procesal principal** para estudiar la legalidad de un decreto municipal por el cual el acto administrativo general que adopta medidas encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo 417, porque así lo ordena la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.
  - Cita a la Corte cuando declaró la exequibilidad de la Ley 137/94 y dijo: **“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”** (CC, sentencia C-179/94).
  - Concluye que el acto administrativo que ocupa la atención de la Sala Plena contiene una medida de carácter general, expedida por una autoridad administrativa local del Departamento del Valle del Cauca, en ejercicio de función administrativa, dictada durante el estado de emergencia económica y social declarado por el Gobierno Nacional a raíz de la COVID19, en relación directa y específica con él, y está encaminada a permitir su ejecución y aplicación, por tanto, es procedente el control inmediato de legalidad.

---

<sup>3</sup>Por el cual el Presidente de la República con la firma de algunos ministros impone que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID19 en el territorio y mitigar sus efectos estará en su cabeza; que sus instrucciones, actos y órdenes se aplicarán de manera inmediata y preferente; y que las decisiones locales deben ser previamente “coordinadas”.

<sup>4</sup>Por el cual se imparten instrucciones sobre consumo de bebidas embriagantes; reuniones y aglomeraciones; toque de queda de NNA; y otras instrucciones en materia de transporte terrestre automotor, restricciones de tránsito, suspensión de actividades en establecimientos de comercio; limitar, restringir o impedir el funcionamiento de infraestructura crítica y estratégica; restringir servicios de vigilancia y seguridad privada.

<sup>5</sup>Con los cuales se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia y se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional salvo expresas excepciones; se da línea para teletrabajo y trabajo en casa; se restringe la movilidad terrestre y suspende la movilidad doméstica aérea.

<sup>6</sup>Sala Plena del Consejo de Estado fechada 20 de octubre de 2009, expediente 11001031500020090054900.

## 8. Alcance del control inmediato de legalidad

En sentencia del 28 de mayo de 2020 la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle fijó los contornos de su control inmediato de legalidad así<sup>7</sup>:

### a) Examen formal.

Se circunscribe a determinar la presencia de los elementos suficientes que permitan su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permitan su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quienes lo suscriben.

### b) Criterios Materiales.

La Corte Constitucional en la Sentencia C- 723 de 2015, identificó los siguientes juicios que sirven de estructura metodológica para el control inmediato de legalidad:

**Juicio de conexidad material:** Para el caso particular de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, los criterios que sirven para acreditar el cumplimiento del requisito de conexidad material son (i) que la medida de que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que dichas medidas tengan una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. Ello implica que disposiciones de excepción que carezcan de un vínculo de esa naturaleza o este resulte apenas mediato, son contrarias a la Constitución.

**Juicio de intangibilidad:** Las normas del bloque de constitucionalidad que sirven de parámetro para el control de los decretos dictados al amparo de los estados de excepción prevén un grupo de derechos intangibles que son: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

**Juicio de ausencia de arbitrariedad:** Este juicio refiere a la comprobación que en el decreto de desarrollo no se prevea alguna de las medidas prohibidas para el Gobierno en el marco de los estados de excepción. De acuerdo con el artículo 7º de Ley Estatutaria 137 de 1994 sobre Estados de Excepción (LEEE), estas prohibiciones están dirigidas a mantener la vigencia del Estado de Derecho a través de la garantía del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

**Juicio de no contradicción específica:** Lo que exige este juicio es que las medidas concretas no se opongan a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos aplicables a los estados de excepción, específicamente los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato

---

<sup>7</sup>TAV. Sentencia de 28 de mayo de 2020. MP. Luz Elena Sierra Valencia. Control Inmediato de Legalidad. Rad. 76001-23-33-000-2020-00309-00.

constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores.

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

**Juicio de necesidad:** Apunta a determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos, es decir, si tiene vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron.

**Juicio de subsidiaridad e incompatibilidad.** El primero se refiere a la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional. El segundo opera de manera correlativa y se dirige a determinar si el gobierno expuso las razones por las cuales el régimen legal ordinario, en el caso que la medida analizada lo suspenda, es incompatible con el estado de emergencia.

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

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

## **9. Caso concreto.**

### **9.1. Análisis formal.**

El acto controlado se encuentra numerado y fechado, además contiene motivación y parte resolutive.

### **9.2. Análisis material.**

Siguiendo el derrotero marcado por la Sala Plena se verifica:

#### **a. Conexidad material entre los Decretos Legislativos y el decreto local.**

El Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 tiene por objeto conjurar la crisis e impedir la propagación del Covid - 19 y la extensión de los efectos adversos en los diversos sectores de la vida nacional, en particular aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud **y mitigar los efectos económicos.**

Por su parte, el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, dispuso en lo pertinente<sup>8</sup>:

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Boletín No. 72. Bogotá, junio 4 de 2020. En Sala Plena Virtual, con ponencia del Magistrado Alejandro Linares Cantillo, la Corte Constitucional declaró ajustado a la Constitución, con votación 9-0 el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020, "Por el cual se adoptan

Artículo 1. Audiencias públicas. Para evitar contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento individual, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección **podrán** realizarse a través medios electrónicos, **garantizando el acceso a los proponentes, control, y a cualquier ciudadano interesado en participar.**

La entidad estatal deberá indicar y garantizar los medios electrónicos y comunicación que serán utilizados, así como los mecanismos que empleará para el registro toda la información generada, conforme al cronograma establecido en procedimiento.

En todo debe garantizarse el procedimiento de intervención los interesados, y se levantará un acta lo acontecido en la audiencia.

...

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 registrarán por la normatividad vigente.

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

El decreto local permite el ingreso a la jurisdicción del municipio de Ansermanuevo, Valle del Cauca, a los posibles oferentes a los diferentes procesos de selección para la recepción de ofertas, de conformidad a los cronogramas establecidos en los pliegos de condiciones o términos de referencia.

Tales medidas tienen relación directa con el contagio del COVID19 por contacto físico y con la obligación estatal de adquirir los bienes y servicios necesarios para atender y conjurar la pandemia, aplicando los principios de transparencia y publicidad en busca de la oferta más beneficiosa, y para mitigar los efectos económicos de la crisis.

#### **b. Intangibilidad, ausencia de arbitrariedad y no contradicción específica.**

El decreto local no restringe o viola el núcleo esencial de derechos fundamentales, derechos intangibles o derechos laborales, pues se adopta una medida general justificada y específica para mitigar la propagación del covid-19 dentro del respectivo territorio, para la salvaguarda de los derechos de sus residentes y proteger a las personas en situación de vulnerabilidad.

Tampoco desconoce las prohibiciones señaladas en la Ley 137 de 1994 porque no se limitan derechos ciudadanos, no se interfiere con el modelo democrático y no se sacrifican arbitrariamente los derechos y libertades intangibles contemplados en la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y las normas de

derecho internacional de los derechos humanos, excluidos de toda limitación en los estados de excepción.

Las medidas concretas tampoco se oponen a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos aplicables en el ordenamiento interno.

Por tanto, los juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad, y de no contradicción específica, se encuentran debidamente cumplidos.

### **c) Juicios de motivación suficiente.**

La emergencia económica, social y ecológica del Decreto 417 se justificó en que la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus -COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional, el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus -COVID-19 en el territorio nacional, el 9 de marzo de 2020 la OMS solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus y el 11 de marzo calificó la enfermedad como una pandemia, y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, **la prevención de los trastornos sociales y económicos** y el respeto de los derechos humanos, para lo cual invitaba a adoptar una estrategia de contención.

En las consideraciones del Decreto 440 se explicó: *“Que de conformidad con lo anterior, se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, **pero sin afectar la publicidad y la transparencia**”.*

En el Decreto local se considera:

“Que el municipio de Ansermanuevo en virtud de las disposiciones establecidas y con el fin de garantizar la pluralidad de oferentes, se hace necesario adicional el artículo tercero del decreto municipal No. 034 del 22 de marzo de 2020, en el cual se permita el ingreso de los posibles oferentes a los diferentes procesos de selección publicados en el portal [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co) dentro de los términos establecidos para cada proceso de selección.

Es decir, existe motivación suficiente.

### **d) Juicio de necesidad y proporcionalidad.**

Permitir el ingreso a la jurisdicción del municipio a los posibles oferentes de conformidad a los cronogramas establecidos en los pliegos de condiciones o términos de referencia es una medida **adecuada y necesaria** para la prevención de los trastornos sociales y económicos y garantiza adquirir bienes y servicios con transparencia y publicidad, a través de una selección objetiva.

Y es **proporcional en sentido estricto** porque levantar la limitación de la libre circulación a los oferentes no se sacrifica de forma arbitraria e irracional la seguridad y salud públicas.

### **e) Juicio de subsidiaridad e incompatibilidad.**

Las normas ordinarias de contratación estatal resultan insuficientes para atender con agilidad las necesidades de bienes y servicios que se requieren, atendiendo la magnitud de la pandemia (mundial, nacional y local) y sus características (afecta a todos los sectores de la población, aunque requiere medidas específicas para algunos de ellos). Así lo consideró la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad del Decreto 440.

Por tanto, se debe acudir al marco de emergencia para la contratación directa por la urgencia manifiesta, pero, a ello no se opone que en el municipio objeto de este proceso se permita la entrada de oferentes como excepción a la limitación del derecho a la libre circulación.

En cuanto al juicio de incompatibilidad, se deja constancia que en el caso concreto no se suspendió la aplicación de ninguna disposición jurídica ordinaria.

En ese sentido, se concluye que el Gobierno Local utiliza las facultades legales de orden público, pero lo hace en el marco complejo de la emergencia para la prevención, contención y mitigación del virus covid-19.

#### **f) Concordancia material entre el marco legal pertinente y el decreto local.**

La Constitución Política de Colombia establece:

Artículo 24 que: “Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.

...

ARTICULO 273. A solicitud de cualquiera de los proponentes, el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública. Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley.

Por su parte, la Ley 80 de 1993, en el artículo 24, modificado por la Ley 1150 de 2007, en el numeral 3 establece que las actuaciones de las autoridades serán públicas y los expedientes que las contengan estarán abiertos al público, permitiendo en el caso de licitación el ejercicio del derecho de que trata el artículo 273 de la Constitución Política; y en el numeral 5 impone que: a) Se indicarán los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección, b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta de la licitación; y d) No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento.

El decreto local permite el ingreso a la jurisdicción del municipio a los posibles oferentes a los diferentes procesos de selección para la recepción de ofertas, y lo hace en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, es decir, sin violentar el ordenamiento ordinario aplicable.

#### **CONCLUSIÓN.**

El decreto local contiene medidas generales, en ejercicio de función pública, dictadas por autoridad local, para conjurar la emergencia social, económica y ecológica a raíz de la pandemia a raíz del nuevo coronavirus, que, desde la perspectiva de los elementos de análisis, resultan ajustadas a Derecho.

## DECISIÓN

Por lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del valle del Cauca administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR ajustado a derecho** el Decreto 038 de 25 de marzo de 2020 dictado por el Alcalde Municipal de Ansermanuevo (V).

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica al Municipio y al Ministerio Público y a través de la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

Esta decisión fue discutida y aprobada en Sala Virtual de la fecha, según consta en acta de la sesión respectiva.

**Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase.**



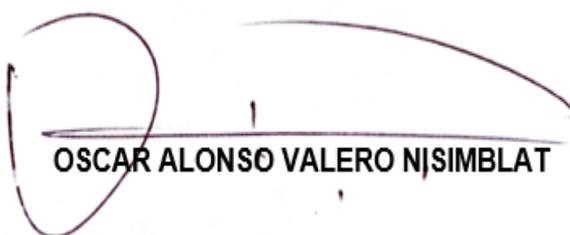
**JHON ERIC CHAVES BRAVO**



**VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ**  
Magistrado



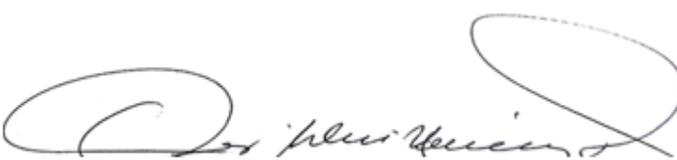
**OMAR EDGAR BORJA SOTO**



**OSCAR ALONSO VALERO NJSIMBLAT**



**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
Magistrada



**OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**

**Aclara Voto**



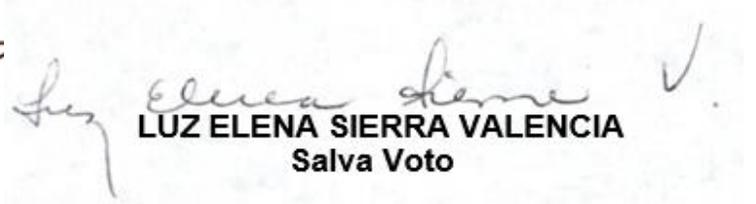
**ZORANNY CASTILLO OTALORA**  
Magistrada  
Salva Voto



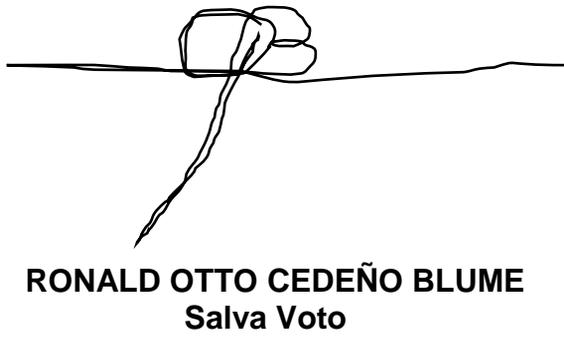
**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**  
Salva Voto



**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**  
Salva Voto



**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**  
Salva Voto



**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
Salva Voto



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

### SALVAMENTO DE VOTO

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ACTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>DECRETO N°. 038 DEL 25 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO ANSERMANUEVO</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>2020-261</b>

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala salvo voto en la presente actuación, pues en mi sentir el estudio del Decreto No. 038 del 25 de marzo de 2020 no puede estudiarse en el proceso *sub lite*, en tanto se trata de un Decreto que adiciona el Decreto No. 033 del 20 de marzo de 2020 expedido por el mismo ente territorial, acto administrativo éste último que fue avocado por el Despacho del suscrito Magistrado mediante providencia del 30 de marzo del año en curso y que se encuentra con proyecto de sentencia radicado.

Así las cosas, en mi sentir el control inmediato de legalidad de los Decretos No. 033 y 038 de 2020 del Municipio de Ansermanuevo no puede ejercerse de forma separada, porque tienen una relación de conexidad, en la medida que el segundo adicionó el primer acto administrativo, de manera que deben estudiarse de forma conjunta para salvaguardar el principio de seguridad jurídica y asegurar también la coherencia de las providencias emitidas por esta Corporación en el trámite del referido control.

De modo que al tramitarse en el Despacho del suscrito el proceso con radicado 2020-258, correspondiente al acto principal, considero que la Magistrada sustanciadora del proceso con radicado 2020-261 debió remitirlo por conexidad y unidad de materia.

Atentamente,



**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

RADICADO: 76001-23-33-000-2020-00261-00  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 038DE 2020  
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE ANSERMANUEVO  
  
TEMA: SALVAMENTO DE VOTO

Santiago de Cali, doce (12) de junio de dos mil veinte (2020)

Con el debido respeto por la decisión mayoritaria de la Sala, nos permitimos salvar el voto en la sentencia que declara ajustado a derecho el Decreto 038 del 25 de marzo de 2020, expedido por el municipio de Ansermanuevo.

A nuestro juicio, no concurrían los presupuestos necesarios para dictar una sentencia de fondo en el proceso de la referencia.

En primer lugar, consideramos que el Decreto 038 de 2020 no podía enjuiciarse de manera independiente, porque ese acto administrativo lo que hizo fue adicionar el artículo 3º del Decreto 034 del 22 de marzo de 2020 y, por ende, el control inmediato de legalidad debía hacerse en forma concentrada. Claramente, el acto administrativo principal era el Decreto 034 de 2020, de ahí que lo procedente era que se remitiera el Decreto 038 de 2020 al despacho que estuviera conociendo sobre la legalidad de aquél.

Y es que, necesariamente, la medida adicionada por el Decreto 038 de 2020 debe ser analizada en el contexto de lo adoptado por el Decreto 034 de 2020, pues por algo fue incluida en el ordenamiento jurídico como adición, y no como acto administrativo independiente. Estimamos que resulta desacertado enjuiciar una medida por fuera del contexto en el cual se incorpora.

Adicionalmente, téngase en cuenta que enjuiciar de manera separada los actos administrativos pone en vilo la uniformidad y la cohesión del ordenamiento jurídico, en tanto que la declaratoria de legalidad del Decreto 038 de 2020 (que fue lo decidido en la sentencia de la que nos apartamos) resultaría desarticulada en caso de que se concluyera que el Decreto 034 de 2020 es ilegal.

Ahora, para justificar el enjuiciamiento del acto administrativo, la sentencia refiere que *«se resalta que el acto posterior adiciona el principal con una excepción: el ingreso de oferentes. En tal sentido, el control inmediato de legalidad que se realiza en este proceso se limita única y exclusivamente al referido segmento, por tanto, no se contradicen los principios de eficiencia y economía, ni la seguridad jurídica»*.

Si en gracia de discusión se admitiera ese argumento para justificar el enjuiciamiento independiente del Decreto 038 de 2020, la conclusión a la que debió llegarse fue que el acto administrativo no era susceptible de control inmediato de legalidad.

El Decreto 034 de 2020, *«por el cual se toman medidas de protección a la comunidad en materia de orden público como medida urgente para la prevención y protección en contra de la propagación del virus Covid-19 “coronavirus” y se dictan otras disposiciones»*, no se trataba de un acto administrativo que desarrollara un decreto legislativo.

En lo que nos interesa, ese decreto dispuso el cierre de las entradas principales del municipio de Ansermanuevo del 22 de marzo al 13 de abril de 2020. Lo que adicionó el Decreto 038 de 2020 fue, según la sentencia, lo siguiente:

Parágrafo Sexto: LIBRE CONCURRENCIA Y PLURALIDAD DE OFERENTES EN LA CONTRATACIÓN. En virtud de las disposiciones contenidas en el Artículo 24 de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, se permite el ingreso a la jurisdicción del municipio de Ansermanuevo, Valle del Cauca, a los posibles oferentes a los diferentes procesos de selección adelantados a través de la plataforma [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co), para la recepción de ofertas, de conformidad a los cronogramas establecidos en los pliegos de condiciones o términos de referencia.

Esa medida lo que hizo fue habilitar el ingreso de posibles oferentes en el municipio de Ansermanuevo, a pesar del cierre de las entradas principales. Es decir, se adicionó una excepción respecto de la medida general de cierre de entradas del municipio. La decisión de cerrar las entradas del municipio es una medida en materia de orden público, como lo invocó el Decreto 034 de 2020, y no corresponde a desarrollo de algún decreto legislativo. Siendo eso así, la decisión de exceptuar la medida de orden público para un caso específico también envuelve el ejercicio de facultades en materia de orden público.

Es importante destacar que no hay un decreto legislativo que autorice, faculte u ordene a las autoridades territoriales para que permitan el ingreso de posibles oferentes a los territoriales locales. Por ende, vista de manera autónoma, la medida adoptada por el Decreto 038 de 2020 no era susceptible del control inmediato de legalidad.

La sentencia no afirma con contundencia qué decreto legislativo es el que está siendo desarrollado por el Decreto 038 de 2020. Al remitirnos al auto que admitió el medio de control, se advierte que la ponente sostuvo:

De lo anterior se colige:

- En el acto el alcalde adopta medidas de carácter general.
- Las determinaciones se adoptan en ejercicio de función administrativa para lo cual se invocan las atribuciones propias de la primera autoridad a nivel municipal.
- Fueron expedidas durante el estado de excepción pues el acto está fechado 25 de marzo de 2020
- Y material y sustancialmente las medidas se dictan como desarrollo de los decretos legislativos de que trata la emergencia económica y social a raíz de la pandemia por el nuevo coronavirus Covid-19 de que trata el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, aunque no los citen expresamente, porque a ellos deben supeditarse.

Como se ve, al asumir el conocimiento del control inmediato de legalidad se dio a entender que el Decreto 038 de 2020 era desarrollo del Decreto 417 de 2020.

De entrada, debe decirse que, como lo expone la propia sentencia<sup>1</sup>, la posición mayoritaria de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca es aquella según la cual el Decreto Legislativo 417 (que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica) no puede ser desarrollado por actos administrativos de entidades territoriales. Entonces, si en el cuerpo de la sentencia no se exponen razones para explicar el cambio de la postura mayoritaria al interior de la Sala Plena, es lógico concluir que la tesis se mantiene y, por ende, no podía dictarse sentencia de control inmediato de legalidad del Decreto 038 de 2020 bajo la premisa de que era desarrollo del Decreto 417 de 2020.

En todo caso, como al efectuar el análisis de conexidad la sentencia invoca, además del 417 de 2020, el Decreto Legislativo 440 de 2020 (al que no se hizo alusión al asumir el conocimiento del asunto), puede inferirse que la Sala en forma mayoritaria entendió que el Decreto 038 de 2020 estaba desarrollando el Decreto Legislativo 440 de 2020, y de manera particular el artículo 1º, que fue el citado por la sentencia. Ese artículo 1º del Decreto Legislativo 440 de 2020 dispone:

Artículo 1. Audiencias públicas. Para evitar contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento individual, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección podrán realizarse a través de medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, control, y a cualquier ciudadano interesado en participar.

Al examinar esa disposición normativa no se evidencia que ella haya sido objeto de desarrollo por parte del Decreto 038 de 2020. En efecto, el artículo 1º del Decreto

---

<sup>1</sup> En realidad, la sentencia menciona que la tesis mayoritaria de Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca pregona que el Decreto 417 de 2020 no es un decreto legislativo. Esa afirmación no es cierta, pues lo que ha sostenido la tesis mayoritaria es que el Decreto 417 de 2020 no puede ser desarrollado por actos administrativos de entidades territoriales, cosa distinta a negar su naturaleza como decreto legislativo, que fue decantada por la Corte Constitucional desde hace tiempo.

Legislativo 440 de 2020 habilitó a las autoridades (entre ellas los municipios) para realizar los procedimientos de selección a través medios electrónicos. Cuando la disposición normativa hace alusión a que debe garantizarse el acceso a los proponentes, se refiere al acceso a los medios electrónicos, y no al acceso presencial, que, de hecho, es precisamente lo quiere evitar el Decreto 440 de 2020.

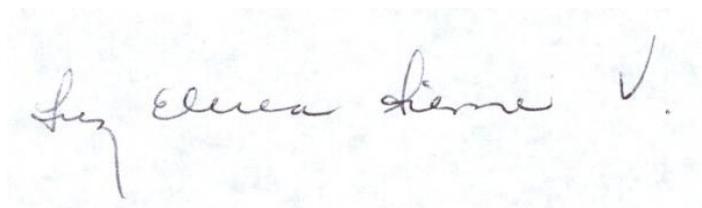
El Decreto 440 de 2020 autoriza la realización de procedimientos virtuales a través de medios electrónicos porque, precisamente, quiere evitar que se lleven a cabo de manera presencial, de ahí que la medida adoptada por el Decreto 038 de 2020 (de permitir el ingreso al municipio a los posibles oferentes) no pueda ser tenida como una medida que desarrolle el artículo 1º del Decreto 440 de 2020.

Dejamos así expuestas las razones que motivaron que nos apartáramos de la decisión mayoritaria de la Sala.

Los magistrados,



**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**



**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

#### SALVAMENTO DE VOTO

<b>EXPEDIENTE:</b>	76001-23-33-000-2020-00261-00
<b>AUTORIDAD:</b>	MUNICIPIO DE ANSERMANUEVO
<b>ACTO:</b>	DECRETO 038 DE 2020
<b>SENTENCIA:</b>	12 DE JUNIO DE 2020
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>MAGISTRADO PONENTE:</b>	ANA CHAMORRO BENAVIDES

---

Con mi acostumbrado respeto por la decisión de la Sala Plena, me aparto de lo decidido en la sentencia de la referencia avalando la legalidad del Decreto 038 del 25 de marzo de 2020, acto expedido para declarar la calamidad pública y adoptar otras disposiciones relacionadas.

El punto central de mi discrepancia es que la norma local no desarrolla Decretos legislativos derivados de un estado de excepción constitucional y por ende, no podía tramitarse a través del medio de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA<sup>1</sup>.

Analizando el texto del acto municipal su enfoque principal es la ejecución de labores en el marco de la calamidad pública, disponiendo, entre otros, que la Secretaría de Gobierno y Administrativa en su actividad contractual debe someterse a los artículos 64, 65 y 80 de la Ley 1523 de 2012, también le ordena a la Secretaría Financiera municipal realizar las gestiones y operaciones presupuestales correspondientes

De acuerdo a ello el efecto de la decisión administrativa es amparar la actividad contractual al régimen especial contemplado para estos casos, los cuales se desarrollan en los términos del artículo 66<sup>2</sup> de la ley 1523 de

---

<sup>1</sup> ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

<sup>2</sup> ARTÍCULO 66. MEDIDAS ESPECIALES DE CONTRATACIÓN. Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el

2012. Como se observa toda la argumentación y el objeto del acto administrativo local se funda en facultades ordinarias sin aludir a facultades consignadas en medidas de carácter general expedidas como desarrollo de un estado de excepción constitucional.

Así entonces, la norma local se limita a invocar reglas de la Ley 1523 de 2012 para habilitar la contratación directa en la forma como la desarrollan los particulares, es decir, sin que se le aplique el estatuto contractual estatal salvo los principios consagrados en la Ley 80 de 1993.

En ningún aparte de su contenido desarrolla el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo 2020 en lo referente a la contratación estatal, en particular sobre la urgencia manifiesta, se observa que la regla especial adoptada por la norma legislativa es 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, en esa dirección, no integra el marco de referencia al cual deba ajustarse desde el punto de vista legal el Decreto 038 del 25 de marzo de 2020 expedido por el municipio de Ansermanuevo.

Tampoco es de recibo asimilar la regla del párrafo sexto del artículo tercero del Decreto 038 de 2020, donde se alude al uso de medios electrónicos para presentar ofertas contractuales, con las disposiciones relativas a la realización de audiencias públicas por medios electrónicos señaladas en el Decreto Legislativo 440 de 2020<sup>3</sup>.

Se trata de situaciones distinguibles y diferenciadas en la etapa pre contractual, una cosa es facilitar la entrega de ofertas por medios electrónicos, asunto que acontece en la primera fase del procedimiento general de selección del contratista y en plazo fijado en el pliego, y otro distinto el establecimiento de reglas para el desarrollo de las audiencias públicas que deban realizarse en el trámite de escogencia. En la etapa precontractual y de acuerdo con la Ley 80 de 1993 se avizoran en principio dos audiencias, la que se desarrolla antes de la presentación de las ofertas con la finalidad de precisar el contenido y alcance del pliego

---

artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.

PARÁGRAFO. Los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.

<sup>3</sup> Artículo 1. Audiencias públicas. Para evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento individual, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección podrán realizarse a través medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, antes de control, y a cualquier ciudadano interesado en participar. La entidad estatal deberá indicar y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que serán utilizados, así como los mecanismos que empleará para el registro toda la información generada, conforme al cronograma establecido en el procedimiento.

En todo debe garantizarse el procedimiento de intervención de los interesados, y se levantará un acta de lo acontecido en la audiencia.

de peticiones<sup>4</sup>, y la realizada para adjudicar el contrato<sup>5</sup>, exigencia además propia de las licitaciones públicas como lo señala el Decreto 1510 de 2013 en su artículo 39, compilado en el Decreto Reglamentario 1085 de 2015, normas donde además imponen la realización de una audiencia para la asignación de riesgos.

En esa medida, la Sala debía terminar el proceso mediante un auto interlocutorio porque el acto municipal no desarrollaba Decretos Legislativos derivados de los estados de excepción, por tanto, no era susceptible de asumir su conocimiento por el medio de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA.

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

Magistrado,



EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS  
Magistrado

Fecha up supra

---

<sup>4</sup> Ley 80 de 1993.ARTÍCULO 30. DE LA ESTRUCTURA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> La licitación o **concurso** se efectuará conforme a las siguientes reglas: (...)

4o. <Numeral modificado por el artículo 220 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al inicio del plazo para la presentación de propuestas y a solicitud de cualquiera de las personas interesadas en el proceso se celebrará una audiencia con el objeto de precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones, de lo cual se levantará un acta suscrita por los intervinientes. En la misma audiencia se revisará la asignación de riesgos que trata el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 con el fin de establecer su tipificación, estimación y asignación definitiva.

Como resultado de lo debatido en la audiencia y cuando resulte conveniente, el jefe o representante de la entidad expedirá las modificaciones pertinentes a dichos documentos y prorrogará, si fuere necesario, el plazo de la licitación o concurso\* hasta por seis (6) días hábiles.

Lo anterior no impide que dentro del plazo de la licitación, cualquier interesado pueda solicitar aclaraciones adicionales que la entidad contratante responderá mediante comunicación escrita, la cual remitirá al interesado y publicará en el SECOP para conocimiento público.

<sup>5</sup> Ley 80 de 1993.ARTÍCULO 30. DE LA ESTRUCTURA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> La licitación o **concurso** se efectuará conforme a las siguientes reglas: (...)

10. En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política, la adjudicación se hará en audiencia pública. En dicha audiencia participarán el jefe de la entidad o la persona en quien, conforme a la ley, se haya delegado la facultad de adjudicar y, además, podrán intervenir en ella los servidores públicos que hayan elaborado los estudios y evaluaciones, los proponentes y las demás personas que deseen asistir.

De la audiencia se levantará un acta en la que se dejará constancia de las deliberaciones y decisiones que en el desarrollo de la misma se hubieren producido.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA  
SALA PLENA

**MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**

Santiago de Cali, doce (12) de junio de dos mil veinte (2020).

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>EXPEDIENTE</b>	76001-23-33-000-2020-00261-00
<b>ACCIONANTE:</b>	Oficio
<b>ACCIONADO:</b>	Decreto 038 de marzo 25 de 2020 del Municipio de Ansermanuevo
<b>PROVIDENCIA:</b>	Sentencia de primera instancia.

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO  
OSCAR SILVIO NARVAEZ DAZA**

Con el caro respeto que debo a la honorable Sala Plena, me permito sustentar mi aclaración de voto a la decisión tomada por mayoría en el fallo de la referencia, donde luego de someter a juicio de control inmediato de legalidad (CIL) el decreto accionado de la referencia, resuelve en el fondo declararlo ajustado a derecho.

Pese a que comparto la resolución a la cual llegó la Sala Plena, es en cuanto a la motivación que no la comparto en su totalidad, por las razones que paso a explicar.

La providencia aclarada en este escrito consta de dos grandes aspectos, partes o estadios, como quiera entenderse: i) el estudio de procedencia del control inmediato de legalidad y ii) el control propiamente dicho, último este donde se identifican los análisis formal y material.

En el primero, que hace referencia a los presupuestos procesales, la providencia de la cual tratamos los esquematiza a partir de su lectura de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, así:

- i) Que se trate de medidas de carácter general,
- ii) Que sean dictadas en ejercicio de función administrativa,
- iii) Y como desarrollo de los decretos legislativos
- iv) Durante los estados de excepción.

Al desarrollar tal esquema, la providencia, en ejercicio del principio de transparencia, tiene en cuenta las posiciones antagónicas de la Sala reconociendo a la tesis mayoritaria sus postulados y la diferencia existente con los del sector minoritario, pero incurre en imprecisión al atribuir que la posición mayoritaria opina que “...*El Decreto 417 que declara la emergencia económica y social no es decreto legislativo, en esa medida, entre él y una medida de carácter general debe mediar un decreto legislativo*”, cuando en realidad nuestro parecer es que el Decreto Nacional 417 de marzo 17 de 2020 sí es en efecto, un decreto legislativo en lo cual nos acompasamos con lo expuesto reiteradamente por la Corte Constitucional y en lo que por demás, no hay discusión.

Ha señalado reiteradamente la Corte Constitucional que los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción se clasifican en *decretos legislativos de declaratoria* y *decretos legislativos de desarrollo*, clasificación que traída



a nuestra Sala ha generado la discusión en cuanto a los primeros, respecto de si ellos pueden ser desarrollarlos o no por las medidas administrativas a controlar.

La posición más recurrente, y la cual acoge el suscrito, ha señalado que los decretos legislativos de declaratoria no contienen una materia específica que pueda ser desarrollada por medidas de carácter administrativo, pues se limitan a declarar el estado de excepción, y que solo son los decretos legislativos de desarrollo los que, por contener disposiciones materiales concretas, pueden ser a su vez, desarrollados por las medidas administrativas de carácter general.

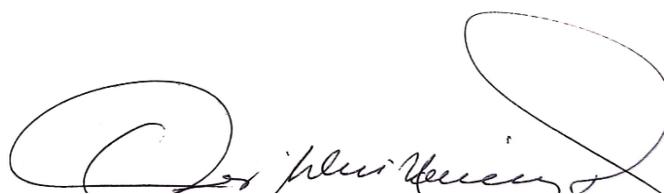
La posición minoritaria, por el contrario, no solo estima que los decretos de declaratoria, además de ser legislativos, contienen una motivación que, cuando sea consonante con las medidas adoptadas por la Administración, ese hecho constituye por sí, un desarrollo de tales decretos, sino que además considera que, decretos nacionales dictados dentro del estado de excepción, aunque no llenen los requisitos del artículo 215 de la Constitución Política<sup>1</sup>, pero que tengan alguna relación con los motivos que originaron la declaratoria del estado de excepción, son también “*materialmente*” decretos legislativos y por lo tanto las medidas administrativas de carácter general que los desarrollen, son controlables a través del CIL.

Pues bien, la aclaración consiste en que, como digo arriba, a diferencia de lo consignado en la motivación de la sentencia aprobada por la mayoría, no es cierto que la posición mayoritaria diga que el Decreto 417 de marzo 17 de 2020 no es un decreto legislativo.

Sin embargo, es claro que aparte de los decretos 418 y 420 de 2020 que no son decretos legislativos, el Decreto Municipal 038 de marzo 25 de 2020 expedido por la alcaldesa de Ansermanuevo, desarrolla expresamente el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020, circunstancia que habilita a dicho acto administrativo al control inmediato de legalidad aquí ejercitado.

En lo demás, vale decir, en cuanto a lo que aquí he denominado control propiamente dicho y que se refiere al análisis de fondo, en los aspectos formal y material, comparto la motivación aprobada por la Sala Plena y obviamente la resolución.

De la honorable Sala,



**OSCAR SILVIO NARVAEZ DAZA**  
**Magistrado.**

---

<sup>1</sup>“(…) Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. (…)” (Subraya esta aclaración).