



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

### SALA PLENA

Santiago de Cali, diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020)

### SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

**Magistrado Ponente: Dr. RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ACTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>DECRETO No. 189 DEL 26 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDIA DE JAMUNDÍ-VALLE DEL CAUCA</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>76001-23-33-000-2020-00305-00</b>

#### 1. ASUNTO

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, una vez agotado el trámite establecido en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020 expedido por el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ-VALLE DEL CAUCA**, "*Por la cual se declara la urgencia manifiesta con ocasión del COVID-19, se autorizan los gastos necesarios para enfrentar o mitigar sus consecuencias en el Municipio de Jamundí y se dictan otras disposiciones*", conforme lo establece el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

#### 2. ACTO ADMINISTRATIVO SOMETIDO A CONTROL

El día 26 de marzo de 2020, el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ** expidió el Decreto No. 189<sup>1</sup>, a través del cual declaró la urgencia manifiesta en dicha territorialidad. El tenor literal de la parte resolutive del citado acto es el siguiente:

*"ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la urgencia manifiesta para el control, y contención del contagio del virus COVID 19 (Coronavirus) en el Municipio de Jamundí y autorizar la celebración de los contratos que de forma directa tengan vocación de conjurar la afectación de salud antes considerada.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: REALIZAR los trámites presupuestales internos necesarios y reorientar las rentas de destinación específica del municipio, con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la Declaratoria del Estado de Emergencia económica, social y ecológica, por la pandemia del COVID-19 en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

---

<sup>1</sup>"Por la cual se declara la urgencia manifiesta con ocasión del COVID-19, se autorizan los gastos necesarios para enfrentar o mitigar sus consecuencias en el Municipio de Jamundí y se dictan otras disposiciones"

MEDIO DE CONTROL  
ACTO ADMINISTRATIVO  
RADICACIÓN

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
DECRETO No. 189 DEL 26 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA  
ALCALDIA DE JAMUNDÍ-VALLE DEL CAUCA  
76001-23-33-000-2020-00305-00

*PARÁGRAFO: La reorientación a que se hace referencia en el presente artículo deberá ser ejecutada de conformidad con lo establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020.*

*ARTÍCULO TERCERO: En cumplimiento a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, una vez celebrados los contratos y/o convenios originados en las causas que motivan el presente acto de urgencia manifiesta, los correspondientes expedientes contractuales, junto con el presente acto, deberán ser remitidos para control fiscal por parte del ente competente.*

*ARTÍCULO CUARTO: Una vez superada la situación de calamidad pública departamental y las situaciones que motivaron la declaratoria de urgencia manifiesta, esta terminará sus efectos a través del acto administrativo correspondiente.*

*ARTÍCULO QUINTO: Divulgar por el medio más eficaz e idóneo el contenido del presente acto administrativo.*

*ARTÍCULO SEXTO: VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente decreto rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias."*

La anterior declaratoria de la situación de urgencia manifiesta en el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ** se dio con fundamento en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del covid-19; en el Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, así como en los Decretos N° 418 del 18 de marzo de 2020, N° 457 del 22 de marzo de 2020, N° 458 del 22 de marzo de 2020, N° 461 del 22 de marzo de 2020, N° 464 del 23 de marzo de 2020 y N° 470 del 24 de marzo de 2020. Igualmente, tuvo sustento en el Decreto No. 1-3-0675 del 16 de marzo de 2020, por el cual se declaró la situación de calamidad pública en todo el **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA** por el término de 6 meses.

### 3. INTERVENCIONES

#### 3.1. MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora delegada ante esta corporación, emitió concepto dentro del presente asunto, objetando por ilegal de manera parcial el artículo cuarto del Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020 en cuanto al marco temporal que establece.

En su escrito, la representante del **MINISTERIO PÚBLICO**, luego de efectuar el correspondiente control de legalidad, concluyó, en cuanto a los parámetros formales que, el acto objeto de revisión se encontraba suficientemente motivado, pues fundamentaba la declaratoria de urgencia en el contenido del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y en las medidas tomadas por el Gobierno Nacional; el Decreto había sido expedido por la primera autoridad del municipio, esto es, por su Alcalde; y que se encontraba atado al Decreto Legislativo 440 de 2020, expedido en desarrollo del Estado de Emergencia, en el que se señala como mecanismo de las autoridades territoriales y con fines de conjurar la crisis, la posibilidad de declarar la urgencia manifiesta con fines de ser utilizada en los procesos de contratación estatal.

En cuanto a los parámetros materiales, señaló que si bien existe una conexidad del Decreto con el Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020, y con el artículo 7 del Decreto 440 de 2020, el acto analizado debía ser declarado parcialmente ilegal por cuanto supera el marco temporal de la habilitación extraordinaria otorgada en el primero de los preceptos nombrados, el cual era de 30 días calendario; precisando que para la fecha de expedición del mismo no se había expedido el Decreto 637 de 2020 que declaró nuevamente el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

De otro lado, adujo que no se observaba arbitrariedad en la medida dictada, ni contradicción, o discriminación, en tanto se trataba de una disposición del orden territorial que declara la situación de urgencia y permite en lo necesario, la contratación estatal, para conjurar la situación de emergencia; así como también, indicó que era necesaria y compatible con la situación de emergencia declarada por el Gobierno Nacional y acogida en el Decreto Legislativo 440 de 2020, particularmente en su artículo 7º.

#### **4.- PROBLEMA JURIDICO**

Corresponde a la Sala determinar, en primer lugar, si resulta procedente el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020, expedido por el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**.

En caso de resultar procedente, la Sala deberá establecer si las medidas adoptadas en dicho acto administrativo se ajustan a los requisitos de índole formal y material que se han establecido para efectos de impartir legalidad a un Decreto Municipal promulgado con ocasión a la declaratoria del Estado de Excepción.

#### **5-. TESIS DE LA SALA**

La Sala condicionará el artículo 2º del Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020 expedido por el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**, 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.

#### **6.- CONSIDERACIONES**

##### **6.1.- Marco normativo y jurisprudencial del medio de control inmediato de legalidad**

El artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, *“Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”*, 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 automático 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.

El Presidente de la República, en el marco de los Estados de Excepción, expide diferentes clases de normas, a saber: (i) el Decreto que declara el Estado de Excepción; (ii) los Decretos que lo desarrollan adoptando medidas para conjurar la crisis y (iii) los Decretos que reglamentan los que adoptan las medidas<sup>2</sup>, estos últimos, objeto de control inmediato de legalidad.

A su turno, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, alude al control automático de legalidad, en los siguientes términos:

*“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 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”.*

Conforme a esta disposición, el control inmediato de legalidad ejercido por los Tribunales Administrativos procede respecto de: (i) las medidas de carácter general emanadas de autoridades territoriales; (ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción.

La Corte Constitucional, en sentencia C-179 de 1994<sup>3</sup> declaró exequibles los incisos primero y segundo del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República durante los Estados de Excepción, precisando que este control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia del 16 de junio de 2009<sup>4</sup>, señaló las principales características de este medio de control, a la luz de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Al respecto, consideró que: i) se trata de un proceso judicial; ii) es un control automático e inmediato, porque debe remitirlo la autoridad que expidió el Decreto reglamentario o acto administrativo general a la Corporación dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para que se ejerza el examen de legalidad correspondiente; iii) el control no impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos; iv) no es requisito que se

---

<sup>2</sup>Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 16 de junio de 2009, Exp. 11001-03-15-000-2009-00305-00 (CA).

<sup>3</sup>Corte Constitucional, M.P. Carlos Gaviria Díaz

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA) Consejero Ponente: **ENRIQUE GIL BOTERO**, reiterada en sentencia del 1º de julio de 2010, M.P. María Claudia Rojas Lasso.

encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad; v) se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto; vi) el control es integral en relación con los Decretos Legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, toda vez que, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

Así las cosas, el control inmediato de legalidad está instituido para garantizar el orden legal y constitucional del Estado de Derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional, porque los poderes del ejecutivo se maximizan legítimamente y las autoridades, en ejercicio de la función administrativa, se ven avocadas para concretar en la realidad aquellos enunciados abstractos que materializan la legislación en el Estado de Excepción.

## **6.2.-Procedibilidad del control inmediato de legalidad**

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 tres características: i) ser de carácter general; ii) ser dictados en ejercicio de la función administrativa y iii) ser expedidos en desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción.

No sobra aclarar a esta altura que si bien el acto administrativo en estudio puede ser atacado a través del medio de control de nulidad simple o por inconstitucionalidad, lo cierto es que dicho medio de control no es eficaz en los actuales momentos de la pandemia del Covid-19, fundamentalmente por dos razones:

La primera porque el medio de control de nulidad simple o por inconstitucionalidad exige presentación de una demanda, para lo cual se deben cumplir los requisitos formales establecidos en los artículos 162 a 175 de la Ley 1437 de 2011, de modo que la jurisdicción contenciosa administrativa sólo podría conocer del estudio del acto administrativo en referencia, si se presenta una demanda y luego de cumplirse formalmente los requisitos procesales previstos en las normas anotadas.

Por el contrario, el medio de control inmediato de legalidad, según el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 no requiere demanda ni ninguna otra formalidad procesal para ser iniciado, lo que significa que es automático, pues puede iniciarse incluso de oficio, de modo que al no requerir demanda para su iniciación, es claro que el análisis preliminar que debe adelantar el Magistrado Ponente al cual fue repartido el proceso, no debe aplicar criterios de admisión o filtros propios de la demanda, pues de ser así se estaría desnaturalizando la esencia de un proceso que busca ser expedito e informal.

La segunda porque analizados los tiempos que normalmente requiere un proceso de nulidad simple o por inconstitucionalidad para ser fallado, son evidentemente superiores que los tiempos que requiere el medio de control inmediato de legalidad, lo cual no se acompasa con la urgencia que implica atender desde la actividad judicial el control de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los Decretos Legislativos del Estado de Excepción.

En efecto, no tiene el mismo grado de eficacia el medio de control de nulidad simple o por inconstitucionalidad, por sus plazos y factores externos como la congestión judicial, que el medio de control inmediato de legalidad, que de acuerdo al artículo 185 *ejusdem*, sumados todos sus plazos debe fallarse máximo en 65 días, contados después de avocar su conocimiento.

La inmediatez que caracteriza al medio de control inmediato de legalidad es casi imposible encontrarla en el medio de control de nulidad simple o por inconstitucionalidad, pues mientras el primero es prácticamente concomitante con la expedición del acto administrativo que se debe revisar, el segundo se dilata en el tiempo para ser iniciado sólo cuando se presente una demanda formal, para lo cual pueden pasar meses y hasta años para que alguien promueva la demanda, que cuando sea resuelta mediante sentencia judicial, lo más probable es que los efectos de la misma sean nugatorios.

Conforme a lo anterior, la Sala procede a revisar los requisitos de procedibilidad del acto administrativo objeto de revisión.

### **6.2.1.-Ser de carácter general**

En cuanto a este primer requisito, conviene recordar que desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a una generalidad de personas o a un sujeto determinado o determinable. Así lo ha sostenido el Honorable Consejo de Estado de tiempo atrás, al explicar que:

*"La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: "Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman"<sup>5</sup>. (Subrayado fuera del original)*

---

<sup>5</sup> Consejo De Estado- Sección Segunda- Subsección "A". Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01 (3875-03), M.P. **ALFONSO VARGAS RINCÓN**.

En el caso objeto de estudio, de la revisión del contenido del Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020 se observa que éste reviste el carácter de general, pues declara la urgencia manifiesta en todo el territorio del **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**, e imparte directrices a las diferentes dependencias de la administración municipal para que adelanten las gestiones pertinentes para hacer frente a la pandemia del coronavirus, es decir que, adopta una medida que busca garantizar la continuidad en la prestación de los servicios y conjurar las situaciones que se deriven de dicha eventualidad; por lo que se entiende entonces que la misma cobija a todos los habitantes de dicha municipalidad.

### **6.2.2.- Ser dictado en ejercicio de la función administrativa**

Es preciso señalar que la naturaleza de las funciones estatales no obedece a un criterio meramente orgánico, sino también, a uno sustantivo o material, según el cual, no es el órgano que produce la manifestación de voluntad o la actividad estatal, el que define la naturaleza del acto, sino también la materia o sustancia de que esta provista la misma. En consecuencia, de la amplia gama de actividad que se manifiesta en la administración pública, podemos identificar la que corresponde a la actividad administrativa, que por su complejidad la componen una diversidad de contenidos: la prestación de servicios públicos, las actividades de fomento, las funciones de policía, las labores de inspección, control y vigilancia, la ejecución de las obras públicas, que en últimas corresponde a los cometidos estatales.

De acuerdo con las atribuciones de los Alcaldes, consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política y en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, corresponde a éstos entre otras, dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; de manera que las medidas adoptadas en el Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020, fueron expedidas en ejercicio de las funciones administrativas propias del mandatario local del **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**.

### **6.2.3.- Ser expedido en desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción.**

De la revisión del contenido del Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020, se observa que éste se fundamentó en los Decretos N° 417 del 17 de marzo de 2020, N° 418 del 18 de marzo de 2020, N° 457 del 22 de marzo de 2020, N° 458 del 22 de marzo de 2020, N° 461 del 22 de marzo de 2020, N° 464 del 23 de marzo de 2020 y N° 470 del 24 de marzo de 2020, así como en el Decreto No. 1-3-0675 del 16 de marzo de 2020, por el cual se declaró la situación de calamidad pública en todo el **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA** por el término de 6 meses.

De lo anterior se extrae que la declaratoria de urgencia manifiesta efectuada por el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ** en el acto objeto de estudio, tiene su origen en el Decreto No. 417 de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, pues se trata de una medida que se adoptó en procura de que la administración municipal pudiera a través de sus dependencias,

adelantar las gestiones pertinentes para prevenir y atender las situaciones que se deriven por la eventual propagación de la pandemia del coronavirus en dicha localidad, recurriendo a la modalidad de contratación directa, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras, con el objetivo de contener y mitigar los efectos que puede provocar el virus en esa municipalidad.

En este punto la Sala debe destacar que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, “el Decreto declaratorio de Estado de Excepción es un Decreto Legislativo por denominación constitucional”<sup>6</sup>, lo cual significa que los actos administrativos territoriales generales que desarrollen las líneas temáticas de los Decretos No. 417 del 17 de marzo de 2020 y No. 637 del 6 de mayo de 2020, por medio de los cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, con ocasión de la pandemia derivada del Covid-19, pueden ser objeto del medio de control inmediato de legalidad.

En efecto, revisadas las justificaciones que tuvo el Decreto No. 417 de 2020 para declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, se encuentra:

*“Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este Decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el Estado de Excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.*

(...)

*Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran 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 de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19”.*

Además de lo anterior, es claro que el acto administrativo en revisión desarrolla el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, particularmente lo previsto en el artículo 7º, donde se expresa que: “con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, 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

---

<sup>6</sup>Sentencia C-049 de 2012.

*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”.*

Así las cosas, tal como lo ha señalado la doctrina, la jurisdicción contenciosa administrativa “no debe limitarse a un análisis formal al estudiar si avoca o no el conocimiento de los actos de la administración. Debe, por el contrario, determinar si los actos generales expedidos por alcaldes, gobernadores y el Gobierno Nacional fueron expedidos con el fin de hacer frente a la pandemia pues, si lo fueron, dichos actos han sido expedidos como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción y requieren un control automático por parte del juez administrativo”<sup>7</sup>.

Es decir, la interpretación sistemática y teleológica, que incluye los decretos y actos administrativos expedidos con ocasión de la emergencia económica y social, declarada por razón de la pandemia, como competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, es más razonable y eficaz, pues en el fondo esta hermenéutica toma en cuenta no la relación puramente formal -de invocación externa del fundamento normativo- entre el acto administrativo con el decreto legislativo que dice desarrollar, sino la relación entre el nexo real y fáctico de las medidas administrativas con la causa de la perturbación del orden que se afronta; es decir, constata el nexo causal que vincula a los actos administrativos con la finalidad de conjurarlo o impedir la extensión de sus efectos<sup>8</sup>.

De modo pues que al regular el Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020 medidas de urgencia manifiesta para hacer uso de la contratación directa con la finalidad de prevenir la pandemia del Covid-19 en el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**, está desarrollando los Decretos No. 417 y 440 de 2020.

### **6.3.-PARÁMETROS PARA EJERCER EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

De tiempo atrás, el Honorable Consejo de Estado<sup>9</sup> ha venido sosteniendo que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites formales y materiales, que deben ser observados para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material o de fondo respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento.

Así las cosas, la Sala procede a determinar y verificar el cumplimiento de los aludidos criterios:

---

<sup>7</sup>El Consejo de Estado y su rol crucial en la pandemia, **ESTEBAN HOYOS CEBALLOS** y **JULIÁN GAVIRIA MIRA**, profesores de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-consejo-de-estado-y-su-rol-crucial-en-la-pandemia-columna-918373>

<sup>8</sup>Corte Constitucional o catástrofe, **JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ**, ex Presidente del Consejo de Estado. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/corte-constitucional-o-catastrofe>

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia de fecha mayo 24 de 2016, radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00, Consejero Ponente: **GUILLERMO VARGAS AYALA**. Sentencia de fecha 11 de mayo de 2020, expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, Consejero Ponente: **SANDRA LISSET IBARRA VELEZ**.

### **6.3.1.- CRITERIOS FORMALES**

#### **6.3.1.1. Competencia**

El Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**, en ejercicio de las atribuciones legales y constitucionales, especialmente las conferidas en los artículos 11 y 42 de la Ley 80 de 1993.

Las disposiciones jurídicas en cita, señalan las funciones de los Alcaldes, dentro de las que se encuentran la de dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; de manera que, los mandatarios locales se encuentran habilitados para adoptar medidas como las que se establecieron en el acto administrativo bajo estudio, esto es, la declaratoria de urgencia manifiesta y la consecuente habilitación para efectuar procesos de contratación de manera directa, para efectos de conjurar los efectos de la pandemia del covid-19 que tiene presencia en el país.

#### **6.3.1.2. Requisitos de forma**

El acto administrativo objeto de debate cumple a cabalidad con los requerimientos de tipo formal establecidos para esta clase de asunto: (i) firma: lleva la firma del Alcalde del **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**, quien ejerce la representación de la entidad territorial; (ii) motivación: expone los elementos jurídicos y fácticos que llevaron a la adopción de las medidas para conjurar las eventuales situaciones que se desencadenen con la propagación de la pandemia del covid-19 en el municipio; (iii) oportunidad: el Decreto fue expedido en vigencia del estado de emergencia establecido por el Decreto 417 de 2020; (iv) el Decreto se encuentra plenamente identificado, con número, fecha y encabezado, con la indicación de las facultades que permitieron su expedición.

### **6.3.2.- CRITERIOS MATERIALES**

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia de fecha mayo 24 de 2016<sup>10</sup>, en el marco del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, explicó los criterios de conexidad y proporcionalidad, como requisitos materiales o de fondo. Sobre el primero indicó que, se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el Decreto Legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Y precisó que, hay conexidad entre el Decreto Legislativo y el Decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.

Sobre el criterio de proporcionalidad afirma que, se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

---

<sup>10</sup> Radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00, con ponencia del Consejero **GUILLERMO VARGAS AYALA**.

Igualmente, en sentencia de fecha 11 de mayo de 2020, el Consejo de Estado<sup>11</sup> al realizar el control automático de legalidad de la Resolución No. 417 del 22 de marzo de 2020, expedida por la ANI, reiteró el concepto de los juicios de conexidad y proporcionalidad, basando su control en dichos criterios materiales, señalando que debía verificarse en cuanto al primero, si el acto objeto de revisión guardaba relación con las causas que generaron la declaratoria de excepción y las normas que le dieron sustento al Decreto Legislativo que desarrollaba y en cuanto al segundo, si se instrumentalizaban las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, en ese caso, para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus covid-19.

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C-723 de 2015, identificó un grupo de juicios, que sirven de estructura metodológica para el control material de los Decretos de desarrollo del estado de emergencia, en particular, y de los Estados de Excepción, en general, los cuales fueron aplicados por la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en sentencia del 29 de mayo de 2020 (expediente 2020-00309). Estos juicios son los siguientes:

#### **6.3.2.1. Juicio de conexidad material**

Este juicio implica la comprobación relativa a que las medidas contenidas en el Decreto de desarrollo, estén referidas a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. Esta conexidad material es de carácter interno y externo. La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente. La conexidad externa consiste en la verificación acerca de la relación entre la medida y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción.

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.

En el *sub lite*, como se ha venido señalando, el Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020 declaró la urgencia manifiesta en el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ** durante el término que durara la declaratoria de calamidad pública en el **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**, y consecuentemente, habilitó y autorizó la celebración de contratos en forma directa cuando estos tuvieren la vocación de conjurar la afectación de la salud generada por la pandemia del COVID-19.

---

<sup>11</sup> Expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, con ponencia de la Consejera **SANDRA LISSET IBARRA VELEZ**.

Sea lo primero indicar que, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 establece que 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.

Frente a las implicaciones presupuestales, en su párrafo dispone que, 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<sup>12</sup>.

Dentro de las características de dicha figura, la honorable Corte Constitucional<sup>13</sup> ha señalado las siguientes:

a). Que la “*urgencia manifiesta*” es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado.

b. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos:

- Cuando la continuidad del servicio exija 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.

c. Que la declaratoria de “*urgencia manifiesta*” le permite a la correspondiente autoridad administrativa:

- Realizar de manera directa, en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto. (Párrafo 1o. artículo 41 Ley 80 de 1993)

---

<sup>12</sup> Párrafo 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.

<sup>13</sup>Sentencia C- 772 de 1998

- Hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. (Parágrafo único artículo 42 Ley 80 de 1993)

d. Que dada la mayor autonomía con que se dota a las autoridades administrativas, para afrontar situaciones de urgencia y excepción, la vigilancia sobre las actuaciones que se deriven de su declaratoria, deberá ejercerla el organismo de control de manera especial e inmediata, según lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Nótese que la urgencia manifiesta 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.

En este punto, es menester precisar que la urgencia manifiesta, aunque implique la posibilidad legal para celebrar contratos de forma directa e inmediata, bajo ninguna circunstancia puede convertirse en una regla general o en un instrumento discrecional en manos de las autoridades públicas, todo lo contrario, su aplicación es de derecho estricto y procede previa configuración real y efectiva de las precisas causales que el legislador establece en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

Así entonces, para facilitar la disposición de los recursos que demande la urgencia manifiesta, la ley autoriza a las entidades para efectuar los traslados presupuestales internos que se requieran. No obstante, esta mayor autonomía en la contratación, implica una vigilancia especial en el proceso de contratación por parte del organismo de control, sobre los contratos, el acto administrativo que la declaró y el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos que la motivaron, constituyendo causal de mala conducta una contratación de urgencia manifiesta, sin que hubiera motivo para ello.

Ahora bien, mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, la Presidencia de la República decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, justificando dicha declaratoria entre otros, en la necesidad de adoptar medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, que buscaran fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19.

De allí que, dentro de las medidas establecidas en el precepto en cita, se haya dispuesto que el Gobierno Nacional podía acudir a la modalidad de contratación directa para garantizar la prestación de los servicios, el suministro de bienes y la ejecución de obras que se requieran para efecto de contrarrestar la propagación de la pandemia. Así lo señaló el acto de declaratoria del Estado de Excepción:

*“Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran 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 de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19”.*

(...)

*Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran 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 de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19”.*

Así las cosas, es claro que la declaratoria de urgencia manifiesta contenida en el Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020, tiene relación directa con el acto administrativo que decretó el estado de emergencia en el país (Decreto No. 417 de 2020), pues adoptó medidas necesarias para conjurar las situaciones que puedan devenir de la crisis sanitaria actual e impedir la propagación del covid-19 en el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**, tornándose entonces congruente con las líneas temáticas que desarrolló el citado Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

En efecto, el Decreto en revisión, guarda conexidad con éste último precepto normativo, en la medida que la autoridad local, producto de la declaratoria del Estado de Excepción en el territorio nacional, decretó una situación especial (urgencia manifiesta) que hace viable la celebración de contratos de suministro de bienes, prestación de servicios o de ejecución de obras en el inmediato futuro, de forma directa; que tengan como finalidad la atención de la presencia del coronavirus en la municipalidad; acciones que se tornan coherentes a las adoptadas en el Decreto Presidencial.

Igualmente, el Alcalde municipal ordenó a las dependencias de la administración, realizar las gestiones administrativas y presupuestales que se requirieran, para garantizar la celebración de los citados convenios. Así mismo se ordenó en dicho Decreto el control fiscal de la contratación directa, disponiendo que se enviarían copia de dicho acto administrativo, los soportes documentales, contratos, convenios y demás, que se

ejecutaran bajo el estado de urgencia, a las autoridades de control de conformidad con lo señalado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Así pues, es claro que después de celebrados los contratos que se originan de la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos se enviarán a la autoridad competente para realizar el debido control fiscal.

Además, téngase en cuenta que con posterioridad a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, fueron expedidos los Decretos Nos. 440 del 20 de marzo de 2020 y 537 del 12 de abril de 2020, en los cuales se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal, actos administrativos en los que expresamente se señaló que se entendía 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, y los cuales refuerzan las decisiones administrativas adoptadas por el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ** en el Decreto que se analiza. El artículo 7° de las disposiciones normativas mencionadas indica:

*“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”.*

Los argumentos hasta aquí expuestos, permiten concluir que el acto objeto de estudio cumple con el juicio de conexidad material.

Ahora, en cuanto al artículo segundo del Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020, proferido por el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**, la autorización presupuestal contemplada tiene por base el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que 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”.*

Por ende, la Sala declarará la legalidad del artículo 2° del Decreto municipal en mención, 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”.*

### **6.3.2.2. 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 7° 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.

En relación con este juicio, la honorable Corte Constitucional ha señalado que se debe verificar que las medidas adoptadas en los Decretos Legislativos: (i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

En el caso objeto de estudio, la Sala no advierte que el Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020 limite, afecte o, mucho menos, suspenda derechos humanos o libertades fundamentales; por el contrario, las medidas adoptadas están concentradas exclusivamente en garantizar el acceso a los servicios, bienes y obras que se requieran en el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ** para enfrentar la pandemia que se presenta, en procura de salvaguardar a la población de dicha municipalidad frente a la propagación acelerada del virus en el país. Nótese que no se impone alguna clase de limitación a los derechos de los ciudadanos, ni se interfiere con el modelo democrático o la vigencia de los principios fundamentales, de allí que este juicio sea debidamente cumplido.

### **6.3.2.3. Juicio de intangibilidad:**

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

En relación con este juicio, se tiene que una vez contrastado el acto administrativo bajo estudio y las prerrogativas que enlista el artículo 4° de la Ley 137 de 1994, se observa que éste no contiene medida alguna que afecte los derechos fundamentales allí contemplados, ni mucho menos aquellos señalados como intangibles por la jurisprudencia constitucional, pues se reitera, la administración del **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**, a través del Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020, fundamentado en la declaratoria del Estado de Emergencia, decretó la situación de urgencia en dicha territorialidad, para poder viabilizar la obtención de recursos, adelantar procesos de contratación de manera directa, y todas las gestiones pertinentes para atender y prevenir la presencia del coronavirus. En consecuencia, este Decreto también supera el denominado juicio de intangibilidad.

#### **6.3.2.4. Juicio de no contradicción específica**

Lo que exige este juicio es que las medidas concretas adoptadas por el Gobierno en virtud del Estado de Emergencia, no se opongan a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos, aplicables a los Estados de Excepción. En concreto, señala la jurisprudencia en comentario que el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, es el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores.

Los requisitos anteriores son de naturaleza general y su incumplimiento genera una abierta contradicción entre el Texto Constitucional y el Decreto Legislativo correspondiente.

En lo que respecta a este juicio, advierte la Sala que se encuentra satisfecho, en la medida que ninguna prohibición particular de los Estados de Excepción es contradicha por las medidas materia de estudio.

En efecto, el Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020 no desconoce los límites previstos en los artículos 47, 49 y 50 de la Ley 137 de 1994, pues el primero de tales límites, esto es, que los decretos legislativos expedidos tengan por única finalidad conjurar la crisis, impedir la extensión de sus efectos y que guarden relación directa y específica con el Estado de Excepción, es cumplido, en la medida que la declaratoria de urgencia manifiesta dada por el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ** se deriva del decreto del Estado de Emergencia en el territorio nacional, como consecuencia de la coyuntura sanitaria que se presenta por la presencia de la pandemia del covid-19, y tiene como propósito mitigar la propagación del virus en dicha localidad.

Por otra parte, en relación con los otros dos elementos, para la Sala resulta claro que ninguno de los cuatro artículos del Decreto *sub examine* contiene norma alguna (i) que afecte la competencia del Congreso para reformar, derogar o adicionar este o cualquier otro decreto legislativo, o (ii) que desmejore los derechos sociales de los trabajadores;

por tanto, se concluye que, en el presente asunto, también se supera el juicio de no contradicción específica.

#### **6.3.2.5. Juicio de finalidad**

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

En el caso concreto, basta con indicar que de la lectura del contenido motivacional del Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020 y en concreto de su parte resolutoria, se advierte que su expedición se da en procura de prevenir y atender la presencia de la pandemia del covid-19 en el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ** y contener los efectos que de la misma se pueden derivar.

#### **6.3.2.6. 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.

En lo que respecta a la motivación suficiente de las acciones estatales contenidas en el Decreto *sub examine*, se observa que en éste se señalaron de manera explícita las motivaciones que llevaron a la adopción de medidas para contrarrestar la pandemia en el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**.

Así pues, se tiene que en la parte considerativa, se adujo que ante la declaratoria de emergencia sanitaria en el territorio nacional por causa de la presencia del brote del coronavirus y la declaratoria de calamidad pública en todo el **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**, se evidenciaba una situación de fuerza mayor que demandaba de la administración municipal, la adopción de acciones inmediatas encaminadas a prevenir la presencia del virus covid-19 en dicha localidad.

De igual manera, se señaló el sustento jurídico (Ley 80 de 1993, artículos 11 y 42) que habilitaba la declaratoria de la urgencia manifiesta y permitía recurrir a la modalidad de contratación directa mientras durara dicha situación excepcional.

En este sentido, de acuerdo con los fundamentos fácticos y jurídicos que contienen el Decreto objeto de control, se puede advertir que se impone un régimen de contratación excepcional debido a la declaratoria de urgencia manifiesta, generada por la pandemia del covid-19 en el ente territorial, de conformidad con el estado de emergencia decretado por el Presidente de la República; de manera que, las decisiones adoptadas por el Gobierno local tuvieron un sustento suficiente, cumpliéndose de esta forma con el requisito constitucional en comento.

### 6.3.2.7. Juicio de necesidad

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

Frente a la acreditación del juicio de necesidad, se tiene que las medidas adoptadas en el Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020, se justifican en la medida que busca garantizar la dotación de los elementos de protección para atender la contingencia de salud que se está presentando como consecuencia de la emergencia sanitaria, por ello, autoriza la obtención de recursos y contrataciones para atender dicha situación, en la medida que no cuentan con los recursos suficientes para afrontar la calamidad pública. Además, dicha contratación y la destinación de recursos únicamente fueron habilitados para la obtención de insumos para la protección de los habitantes del **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**.

Por otro lado, es del caso reiterar que los artículos 66 de la Ley 1523 de 2012; 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, le permite la contratación directa al ente territorial, que para el caso particular, como medida para mitigar los efectos de la pandemia que se está presentando en el territorio nacional y que puede afectar a dicha municipalidad y que con la declaratoria de calamidad pública pretende mejorar las capacidades técnicas y de protección para afrontar la crisis de la pandemia.

Por lo tanto, las medidas adoptadas en el Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020, son necesarias para conjurar la crisis que se pueda presentar en el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ** y evitar la propagación de sus efectos.

### 6.3.2.8. Juicio de incompatibilidad

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

Revisado el acto administrativo sometido a control, se observa que en dicho decreto se precisa que la prestación de los servicios o bienes a través de la contratación directa para mitigar la emergencia sanitaria dentro de la jurisdicción, se impone de acuerdo con el hecho comprobado por la pandemia del covid-19 en todo el territorio nacional, pues de conformidad con la naturaleza misma de dicha declaratoria de

urgencia, el régimen ordinario de contratación existente dentro del ordenamiento jurídico resulta incompatible para lograr los objetivos inmediatos de la medida excepcional, el cual no es otro distinto a conjurar la situación que por la emergencia sanitaria y de salud representa la pandemia del coronavirus, de manera que se garanticen el goce efectivo y oportuno de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

#### **6.3.2.9. Juicio de proporcionalidad**

El cumplimiento de este juicio exige de la medida dos cualidades particulares. 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.

Las medidas adoptadas en el Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020 sometido a control, resultan proporcionales con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción, y guardan conexidad con las normas superiores que le sirven de sostén, como quiera que, como se expuso, debido a la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del covid-19, se hacía necesario acudir a herramientas que ofrecieran la posibilidad de acceder de manera ágil a los bienes, obras y servicios que se requirieran para mitigar los efectos de la propagación del virus en el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**.

De manera que, las decisiones de carácter administrativo contenidas en el Decreto están plenamente justificadas como quiera que resulta palmario que buscan proteger a la población de dicha municipalidad; así como hacerle frente a la pandemia que motivó la declaratoria del Estado de Excepción.

#### **6.3.2.10. 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.

Por último, no se observa que el Decreto objeto de estudio establezca alguna discriminación injustificada, pues de su contenido se desprende que las decisiones administrativas allí adoptadas, comprenden a todo el conglomerado social del **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**, sin hacer distinción alguna, en el entendido que buscan mitigar la propagación del covid-19 dentro del respectivo territorio, para la salvaguarda de sus habitantes.

No sobra advertir que, el estudio de legalidad aquí adelantado produce efectos de cosa juzgada relativa, esto es, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en esta providencia.

## 7. DECISION

En mérito de 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:CONDICIONAR** el artículo 2º del Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020 expedido por el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**, 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.

**SEGUNDO: DECLARAR** en lo demás ajustado a derecho el Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020 expedido por el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**, pero únicamente por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

**TERCERO:** Por Secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica al Alcalde del **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ** y al Ministerio Público.

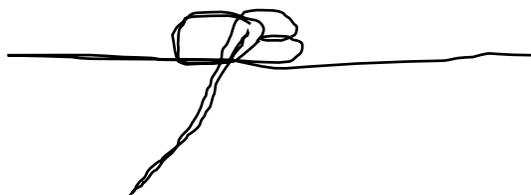
**CUARTO:** Publíquese esta decisión, en las páginas web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

**QUINTO: ORDENAR** al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ** o a quien él delegue para tales efectos, que a través de la página web oficial de esa entidad municipal, se publique este proveído a fin de que todos los interesados tengan conocimiento de esta decisión. La Secretaría del Tribunal requerirá a la referida entidad estatal para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

### NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Los Magistrados,

  
OMAR EDGAR BORJA SOTO



**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
Magistrado

MEDIO DE CONTROL  
ACTO ADMINISTRATIVO

RADICACIÓN

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
DECRETO No. 189 DEL 26 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA  
ALCALDIA DE JAMUNDÍ-VALLE DEL CAUCA  
76001-23-33-000-2020-00305-00



**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAIDES**  
Magistrada  
Salva Voto



**ZORANNY CASTILLO OTALORA**  
Magistrada  
Salva Voto Parcial



**FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ**  
Salva Voto Parcial



**JHON ERIC CHAVES BRAVO**  
Salva Voto Parcial



**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**  
Salva Voto Parcial



**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**  
Aclara Voto



**OSCAR ALONSO VALERO NJIMBLAT**  
Aclara Voto



**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**  
Aclara Voto



**OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**  
Aclara Voto



**VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ**  
Magistrado  
Aclara Voto

## SALVAMENTO DE VOTO PARCIAL

En sesión de Sala plena del 19 de junio del año en curso, la ponencia original del suscrito Magistrado fue derrotada en forma parcial, razón por la cual me asiste el derecho de salvar el voto, en los siguientes términos:

Encuentro que el límite temporal establecido por el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ** en el Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020, no guarda congruencia con el término (30 días calendario) por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional, mediante el Decreto Presidencial 417 de 2017; pues en su artículo cuarto, la situación de urgencia manifiesta se estableció hasta tanto se supere la calamidad pública departamental, la cual fue declarada por 6 meses, y las situaciones que motivaron la declaratoria de urgencia manifiesta, sobrepasando así la vigencia del Estado de Excepción.

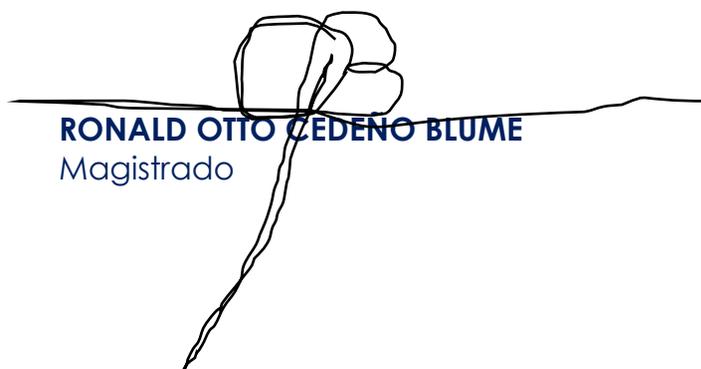
Es de anotar que si bien con posterioridad el Decreto Legislativo 537 de 2020 extendió los efectos de la comprobación de la urgencia manifiesta mientras durara la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, dicho norma es posterior al Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020, de manera que para efectos de temporalidad, el acto administrativo en estudio, al momento de su expedición debía someter su duración a los efectos del Decreto Legislativo 440 de 2020.

Recuérdese que, teniendo en cuenta que la urgencia manifiesta habilita a la entidad pública que la decreta para suscribir contratos estatales mediante la modalidad de contratación directa (Ley 1150 de 2007, artículo 2º, numeral 4º, literal a), debe tenerse en cuenta que, al tenor del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, la contratación que se haga en estos eventos debe tener como finalidad exclusiva conjurar los hechos relacionados con el Estado de Excepción.

En este orden de ideas, la declaratoria de urgencia manifiesta debía acompañarse con el término de duración del Estado de emergencia decretado en el Decreto 417 de 2020, pues de lo contrario se estaría facultando a la administración municipal para adelantar procesos de contratación por fuera de la vigencia de éste.

Así entonces, considero que se debió declarar que el artículo cuarto del Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020, proferido por el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ** no se encuentra ajustado a derecho parcialmente, en cuanto excede la temporalidad del estado de excepción, debiendo entenderse en consecuencia que la vigencia de la situación de urgencia manifiesta en dicho ente territorial no podía sobrepasar el término dispuesto en el Decreto No. 417 de 2020.

Atentamente,



**RONALD OTTO CEDENO BLUME**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**

**SALA PLENA**

**SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**

**Magistrado Ponente: Dr. RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ACTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>DECRETO No. 189 DEL 26 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDIA DE JAMUNDÍ-VALLE DEL CAUCA</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>76001-23-33-000-2020-00305-00</b>

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO.**

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

La Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, una vez agotado el trámite establecido en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020 expedido por el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ-VALLE DEL CAUCA**, *“Por la cual se declara la urgencia manifiesta con ocasión del COVID-19, se autorizan los gastos necesarios para enfrentar o mitigar sus consecuencias en el Municipio de Jamundí y se dictan otras disposiciones”*, conforme lo establece el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, lo declaró condicionadamente ajustado a derecho.

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.

En este sentido, salvo lo regulado en el Decreto relacionado con la reorientación de rentas de conformidad con el Decreto 461 de 2020, los demás aspectos no eran susceptibles de control inmediato de legalidad por cuanto, 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 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, por ello, decide fallar de fondo sobre la legalidad del Decreto por este especial tramite que de ninguna manera le era aplicable, salvo en lo enunciado.

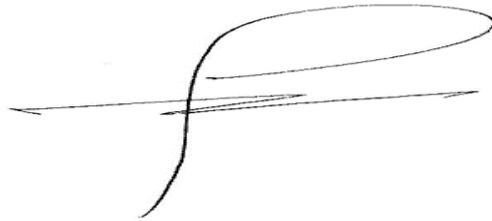
Fecha ut supra.

Atentamente,

MEDIO DE CONTROL  
ACTO ADMINISTRATIVO

RADICACIÓN

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
DECRETO No. 189 DEL 26 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA  
ALCALDIA DE JAMUNDÍ-VALLE DEL CAUCA  
76001-23-33-000-2020-00305-00

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

RADICADO: 76001-23-33-000-2020-00305-00  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 189 DE 2020  
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE JAMUNDÍ  
  
TEMA: ACLARACIÓN DE VOTO

Santiago de Cali, diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020)

Aunque compartimos la decisión adoptada por la Sala, a continuación exponemos ciertas observaciones respecto de afirmaciones que se hacen en la sentencia.

En el acápite denominado “6.2. *Procedibilidad del control inmediato de legalidad*”, la sentencia afirma que los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y nulidad simple son ineficaces en esta época de pandemia para controlar el Decreto 189 de 2020 y, para el efecto, expone dos razones: i) que esos medios de control exigen demanda con el cumplimiento de requisitos formales, mientras que el control inmediato de legalidad habilita el enjuiciamiento del acto sin necesidad de demanda, y ii) que el tiempo que tarda la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para resolver los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y nulidad simple es demasiado amplio y no se acompasa con la urgencia que amerita el control de esas medidas administrativas dictadas durante el Estado de Excepción.

Nos apartamos de esas afirmaciones que parecen justificar la procedencia del control inmediato de legalidad a partir de un criterio distinto al establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994. Como lo sostiene la postura mayoritaria de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el control inmediato de legalidad recae únicamente sobre los actos administrativos que desarrollen decretos legislativos<sup>1</sup>.

En ese contexto, se apoyó el sentido de la ponencia porque el Decreto 189 de 2020 desarrollaba el artículo 7º del Decreto Legislativo 440 de 2020, de ahí que estuviera

---

<sup>1</sup>Se ha dicho que un decreto legislativo es susceptible de desarrollo cuando la parte resolutive establece mandatos, autorizaciones o, incluso, prohibiciones a ciertas autoridades, que ameriten el ejercicio de competencias normativas para lograr concretar lo dispuesto por el decreto legislativo. En resumen, el desarrollo del decreto legislativo implica la existencia de otro acto normativo que adopte decisiones tendientes a lograr su ejecución o aplicación.

de más que la sentencia hiciera las afirmaciones que hizo respecto de la supuesta ineficacia de los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y nulidad simple.

De hecho, tampoco compartimos las razones invocadas para mostrar la supuesta ineficacia.

La primera razón (que los medios de control de nulidad ameritan demanda y el control inmediato de legalidad no) lo único que muestra es la realidad que se deriva de la automaticidad y oficiosidad del control inmediato de legalidad según el diseño dado por el legislador. Justamente, esa es una de las particularidades del control inmediato de legalidad, pero ello en modo alguno implica que los demás medios de control sean ineficaces. Si así fuera, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo estaría obligada a asumir de oficio el enjuiciamiento de todos los actos administrativos que fueran expedidos, bajo el argumento de que exigir presentación de demanda convierte en ineficaces los demás cauces procesales. Reiteramos que la automaticidad no es más que una diferencia establecida por el legislador en procura de asegurar el enjuiciamiento de actos administrativos que él mismo definió: los que sean desarrollo de decretos legislativos.

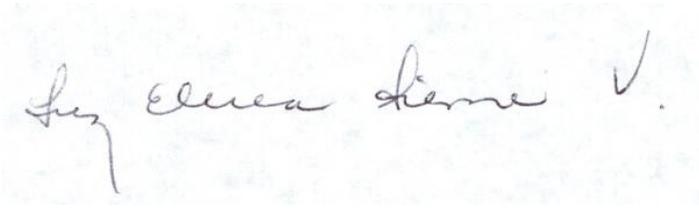
La segunda razón (que la tardanza en la resolución de los medios de control de nulidad no se acompasa con la urgencia del control judicial que ameritan los actos administrativos dictados durante el Estado de Excepción) desconoce que la Ley 1437 de 2011 prevé medidas cautelares, incluso de urgencia, que permiten la suspensión provisional de los actos administrativos. Por ende, aunque sí es posible que tarde un poco más la resolución de los medios de control de nulidad, lo cierto es que desde el inicio del proceso podrá pedirse la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, en cuyo caso el plazo adicional que se tarde la autoridad judicial en resolver no representa ningún agravio al ordenamiento jurídico, por cuanto el acto administrativo no estaría produciendo efectos jurídicos.

Dejamos así expuestas las razones que motivaron que aclaráramos el voto.

Los magistrados,



**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**

A handwritten signature in dark ink on a light-colored background. The signature is cursive and appears to read "Luz Elena Sierra V." with a checkmark at the end.

**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**

A handwritten signature in dark ink. It features a large, stylized initial 'O' on the left, followed by a horizontal line with several small vertical strokes underneath it, and a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.

**OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT**

A handwritten signature in dark ink, characterized by dense, overlapping loops and flourishes. It starts with a horizontal stroke on the left and ends with a large, circular flourish on the right.

**FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA  
SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

Santiago de Cali, diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020).

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>EXPEDIENTE</b>	76001-23-33-000-2020-00305-00
<b>ACCIONANTE:</b>	Oficio
<b>ACCIONADO:</b>	Decreto 189 de marzo 26 de 2020 del Municipio de Jamundí
<b>PROVIDENCIA:</b>	Sentencia de primera instancia.

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

Con el 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 con excepción de su artículo cuarto, que a la letra dice:

*“ARTÍCULO CUARTO: Una vez superada la situación de calamidad pública departamental y las situaciones que motivaron la declaratoria de urgencia manifiesta, esta terminará sus efectos a través del acto administrativo correspondiente.”*

El cual declara no ajustado a derecho, pero solo en cuanto excede la temporalidad del Estado de Excepción.

Igualmente, la decisión de Sala Plena condicionó el artículo segundo del mismo acto el cual reza literalmente que:

*“ARTÍCULO SEGUNDO: REALIZAR los trámites presupuestales internos necesarios y reorientar las rentas de destinación específica del municipio, con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la Declaratoria del Estado de Emergencia económica, social y ecológica, por la pandemia del COVID-19 en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

*PARÁGRAFO: La reorientación a que se hace referencia en el presente artículo deberá ser ejecutada de conformidad con lo establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020.”*

Entendiéndose que el mencionado artículo se declara legal siempre y cuando los traslados presupuestales internos a que se refiere este artículo afecten exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, aludiendo claramente a la condición impuesta por la Corte Constitucional al parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, mediante sentencia C-772 de 1998.

Pese a que comparto la resolución a la cual llegó la Sala Plena, es en cuanto a la motivación que debo hacer una breve aclaración, puesto que la providencia consigna entre sus presupuestos, que el Decreto Municipal 189, aquí estudiado, fue dictado por el alcalde de Jamundí, en desarrollo también del Decreto Legislativo No. 417 de marzo 17 de 2020, lo cual dista de la posición que hemos asumido en mayoría de esta Sala Plena.



En efecto, la providencia aprobada, cuando hace el estudio de procedibilidad de CIL, frente al decreto mencionado señala lo siguiente:

*“De lo anterior se extrae que la declaratoria de urgencia manifiesta efectuada por el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ** en el acto objeto de estudio, tiene su origen en el Decreto No. 417 de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, pues se trata de una medida que se adoptó en procura de que la administración municipal pudiera a través de sus dependencias, adelantar las gestiones pertinentes para prevenir y atender las situaciones que se deriven por la eventual propagación de la pandemia del coronavirus en dicha localidad, recurriendo a la modalidad de contratación directa, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras, con el objetivo de contener y mitigar los efectos que puede provocar el virus en esa municipalidad.*

*En este punto la Sala debe destacar que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, “el Decreto declaratorio de Estado de Excepción es un Decreto Legislativo por denominación constitucional”<sup>1</sup>, lo cual significa que los actos administrativos territoriales generales que desarrollen las líneas temáticas de los Decretos No. 417 del 17 de marzo de 2020 y No. 637 del 6 de mayo de 2020, por medio de los cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, con ocasión de la pandemia derivada del Covid-19, pueden ser objeto del medio de control inmediato de legalidad.” (Subraya esta aclaración)*

A continuación, pasa a explicarla partiendo de la motivación del Decreto Nacional 417 de marzo 17 de 2020, y agrega en su exposición lo siguiente:

*“Además de lo anterior, es claro que el acto administrativo en revisión desarrolla el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, particularmente lo previsto en el artículo 7° (...).*

*Así las cosas, tal como lo ha señalado la doctrina, la jurisdicción contenciosa administrativa “no debe limitarse a un análisis formal al estudiar si avoca o no el conocimiento de los actos de la administración. Debe, por el contrario, determinar si los actos generales expedidos por alcaldes, gobernadores y el Gobierno Nacional fueron expedidos con el fin de hacer frente a la pandemia pues, si lo fueron, dichos actos han sido expedidos como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción y requieren un control automático por parte del juez administrativo”<sup>2</sup>.*

*Es decir, la interpretación sistemática y teleológica, que incluye los decretos y actos administrativos expedidos con ocasión de la emergencia económica y social, declarada por razón de la pandemia, como competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, es más razonable y eficaz, pues en el fondo esta hermenéutica toma en cuenta no la relación puramente formal -de invocación externa del fundamento normativo- entre el acto administrativo con el decreto legislativo que dice desarrollar, sino la relación entre el nexo real y fáctico de las medidas administrativas con la causa de la perturbación del orden que se afronta; es decir, constata el nexo causal que vincula a los actos administrativos con la finalidad de conjurarlo o impedir la extensión de sus efectos”<sup>3</sup>.*

*De modo pues que al regular el Decreto No. 189 del 26 de marzo de 2020 medidas de urgencia manifiesta para hacer uso de la contratación directa con la finalidad de prevenir la pandemia del Covid-19 en el **MUNICIPIO DE JAMUNDÍ**, está desarrollando los Decretos No. 417 y 440 de 2020.”*

<sup>1</sup>Sentencia C-049 de 2012.

<sup>2</sup>“El Consejo de Estado y su rol crucial en la pandemia”, Esteban Hoyos Ceballosy Julián Gaviria Mira, profesores de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. <https://www.elspectador.com/noticias/politica/el-consejo-de-estado-y-su-rol-crucial-en-la-pandemia-columna-918373>

<sup>3</sup>Corte Constitucional o catástrofe, Jorge Octavio Ramírez Ramirez, expresidente del Consejo de Estado. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/corte-constitucional-o-catastrofe>



Posición que en lo que respecta al decreto legislativo de desarrollo 440 comparte la Sala, no así en cuanto al decreto legislativo de desarrollo.

Si bien la Sala Plena comparte lo que ha señalado reiteradamente la Corte Constitucional en cuanto a 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*, dicha clasificación ha generado la discusión en cuanto a si los primeros, pueden ser desarrollados 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.

Sin embargo, es claro que de todas maneras el Decreto Municipal 189 de marzo 26 de 2020 expedido por el alcalde de Jamundí, 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 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.**