

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

PROCESO No. 76001-23-33-000-2020-00335-00  
MEDIO DE CONTROL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ACTO ADMINISTRATIVO DECRETO NÚMERO 061 DEL 24 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO  
POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CALIMA EL DARIEN

**SENTENCIA**

Santiago de Cali, diez (10) de julio de dos mil veinte (2020)

Procede la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, respecto del Decreto de la referencia, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Calima El Darién (Valle del Cauca).

**ANTECEDENTES**

**- Objeto del control de legalidad**

El Alcalde del Municipio de Calima El Darién, remitió a este Tribunal el Decreto No. 61 del 24 de marzo de 2020, mediante el cual se tomaron las siguientes medidas de carácter general:

*"ARTÍCULO PRIMERO: DECLÁRESE la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Calima El Darién (Valle del Cauca), para atender y conjurar la crisis que se presenta con ocasión de la afectación generada por el contagio del CORONAVIRUS - COVID 19, conforme a las consideraciones anteriores, prevenir consecuencias que puedan desencadenar en una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, célebrense los actos administrativos, convenios y contratos que tengan la finalidad de prevenir, conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad y demás objetos contractuales necesarios y conexos con la situación de salud pública, a través de la contratación de las adquisiciones de bienes, de las obras necesarias y las prestaciones de servicios en temas de salud a que haya lugar para afrontar la emergencia en el Municipio de Calima El Darién, tendientes a contar con insumos médicos suficientes y necesarios para la protección de pacientes y del personal médico asistencial y administrativo, elementos de protección personal y todo tipo de insumos hospitalarios, alimentación en la atención a los adultos mayores, a la población con alto grado de vulnerabilidad y exclusión (habitantes en situación de calle entre otros), a quienes brinden apoyo la administración municipal en actividades de atención y prevención, a los menores de edad y toda la ciudadanía Darienita en general.*

*ARTICULO TERCERO: Para los efectos anteriores, realícense por parte de la Tesorería del Municipio de Calima El Darién, los movimientos presupuestales que resulten necesarios*

*para conjurar de manera efectiva la situación de Calamidad Pública decretada por el Municipio y de Urgencia Manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015.*

*ARTÍCULO CUARTO: De los documentos contentivos de las órdenes o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo de la URGENCIA MANIFIESTA, deberán remitirse dentro del término legal a la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, para lo de su competencia.*

*ARTÍCULO QUINTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de expedición”.*

Las anteriores medidas fueron tomadas con base en las siguientes consideraciones:

*"Que de conformidad con lo que dispone nuestra Carta Política, en el Municipio como entidad territorial del Estado hay un Alcalde, jefe de la administración local encargado de "dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo".*

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

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

*Que de conformidad con el artículo 315 de la Constitución Política, "Son atribuciones del Alcalde: (...) 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo. (...). 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio (...). 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)"*

*Que la Ley 1523 de 2012 ha establecido una política nacional indispensable la gestión del riesgo de desastres, con el propósito explícito de contribuir entre otros con los intereses de las poblaciones y comunidades en riesgo permanente.*

*Que la Organización Mundial de la Salud - OMS- declaró el 11 de marzo pandemia con ocasión a las corrientes del brote del Coronavirus COVID- 19.*

*Que no existe evidencia científica en el mundo que determine de manera precisa la cura o vacuna frente el coronavirus COVID-19, lo que necesariamente exige tomar medidas inmediatas de preparación, contención, y mitigación en el Municipio de Calima El Darién (Valle del Cauca).*

*Que mediante Resolución 385 del 12 de Marzo de 2020 el Ministerio de Salud y la Protección Social, declaró la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus - COVID-19- en la República de Colombia.*

*Que según los Boletines de prensa del Ministerio de Salud y Protección Social se viene confirmando el aumento exponencial de casos positivos de Coronavirus -COVID-19- en el territorio nacional.*

*Que para afrontar la emergencia el Municipio de Calima El Darién (Valle del Cauca), deberá contar con insumos médicos suficientes y necesarios para la protección de pacientes y del personal médico asistencial y administrativo, como equipos biomédicos, elementos de protección personal y todo tipo de insumos hospitalarios necesarios, alimentación en la atención a los adultos mayores, a la población con alto grado de vulnerabilidad y exclusión (habitantes en situación de calle), a quienes brindan apoyo la administración municipal en actividades de atención y prevención, a los menores de edad y toda la ciudadanía Darienita en general.*

*Calima El Darién está expuesto a riesgo por contagio por el Covid-19 debido a que es un municipio altamente turístico, con muchas fincas de recreo o casas de descanso, y que el COVID-19 se puede transmitir por un contacto estrecho (exposición no protegida de una persona que haya compartido en un espacio menor a dos metros con una persona con diagnóstico confirmado de covid-19 durante su periodo sintomático) esto incluye lugares como supermercados (contactos que se pueden tener en la fila para realizar los pagos), droguerías(en los momentos de espera para ser atendidos), restaurantes(en los momentos en que las personas están sentadas cerca de otras personas).*

*El COVID-19 se transmite de persona a persona por medio de gotas respiratorias al toser y estornudar o por contacto indirecto de superficies inanimadas (cuando una persona contagiada con el virus tose o estornuda sobre una superficie y otra persona toca la superficie y se lleva las manos a los ojos, nariz o boca). Superficies inanimadas como mesas y sillas de los restaurantes, manijas de las puertas, carros de mercado. La población no tiene hábitos de autocuidado como el lavado constante de manos como medida preventiva ante cualquier infección; el municipio al tener presencia de personas que llegan constantemente del extranjero está expuesto a contagio de covid-19, debido que estas personas están en constante movimiento e interactúan con muchas personas y en diferentes espacios y no se realizan las medidas preventivas.*

*Calima - El Darién es un municipio que cuenta con un Hospital nivel 1, por ende no cuenta con la capacidad instalada ni el recurso humano suficiente e idóneo para atender al total de la población que está expuesta a la infección por covid-19.*

*Según el DANE 2018 El 16,4% de la población de Calima el Darién pertenece a la población de adulto mayor; la cual es la más vulnerable por lo tanto se debe garantizar que esta población pueda mantener el aislamiento preventivo obligatorio brindándoles las ayudas existentes y las medidas necesarias que deben ir acompañadas de educación para que puedan ser efectivas.*

*Debido al aislamiento social obligatorio se debe realizar acciones de educación para que las personas puedan mantener las medidas necesarias de autocuidado, y así garantizar que el aislamiento se realice de forma correcta. Debido a las medidas decretadas por el gobierno nacional de aislamiento preventivo obligatorio, los habitantes del municipio que se encuentran bajo tratamiento médico deben desplazarse a otros municipios como Buga, Tuluá y Cali para reclamar sus medicamentos, ante esta situación se ha presentado aglomeración de personas en la alcaldía en busca de una solución.*

*Que teniendo en cuenta que la propagación del COVID - 19 es un evento de origen natural y considerada una enfermedad emergente de acuerdo a la resolución 1841 de 2013 del*

*Ministerio de Salud y la Protección Social que por su alto índice de infectividad se convierte en una amenaza para la salud pública del Municipio además de la cotidianidad de las personas pues desde el gobierno nacional se han impartido directrices que obligan al confinamiento y aislamiento social de la población con el fin de evitar la propagación del virus COVID - 19 en el municipio de Calima - El Darién lo cual genera un impacto directo sobre la economía y medios de subsistencia de los pobladores, todo esto sumado a la posibilidad de pérdidas humanas principalmente de los adultos mayores los que constituyen un 16.4% de la población de Calima - el Darién.*

*Que teniendo en cuenta que los picos máximos de propagación epidemiológica son inciertos y que estos dependen en gran medida de la evolución de la enfermedad, representada en número de casos reportados día, y que por tanto las condiciones de aislamiento social se pueden prolongar en el tiempo de forma indefinida, los cuales afectan directamente los medios de subsistencia de la población y que por lo tanto exige que el municipio implemente acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción que hagan frente a la pandemia generada por el COVID -19.*

*Que el Municipio de Calima El Darién, Valle del Cauca, desde la prioridad de la vigilancia en salud pública ha considerado la necesidad de contar con apoyo para garantizar el manejo integral del riesgo de infección respectiva aguda grave por el COVID-19, en su componente preventivo, como de control de la infección una vez que se presenten los casos, mediante la articulación de acciones de promoción de la salud respiratoria, la prevención, transmisión y las acciones de vigilancia epidemiológica y de salud pública respectivas.*

*Las acciones están orientadas a brindar apoyo a la Secretaría de Salud Municipal de Calima El Darién en lo que se requiera y al mismo Hospital Municipal San Jorge E.S.E., con todas las acciones que se tomen con lo relacionado al COVID19 para el beneficio de los habitantes permanentes del Municipio.*

*Al 24 de marzo de 2020, en Colombia se han confirmado 378 casos de pacientes con COVID-19, se han reportado 3 muertes y 6 casos recuperados.*

*Que mediante reunión del día Veinte (20) de Marzo de Dos Mil Veinte (2020), el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres mediante el acta de la misma fecha, votó unánimemente por parte de los asistentes y se recomendó la declaratoria de situación de calamidad pública por dos (6) meses, en busca de fortalecer y de garantizar la prestación del servicio esencial de salud en el Municipio de Calima El Darién (Valle del Cauca), procurando minimizar los efectos de la pandemia declarada por la OMS relacionada con el coronavirus COVID-19.*

*Que se hace necesario tomar medidas inmediatas por parte de la Administración Municipal de Calima El Darién para minimizar los efectos negativos en la salud de los Darienitas con ocasión al coronavirus COVID-19.*

*Que el Artículo 42 de la Ley 80 de 1993, señala: De la Urgencia Manifiesta. "Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de Excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección. La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado".*

*En tales circunstancias la mencionada Ley autoriza al jefe o representante legal, en este caso el Alcalde del Municipio de Calima El Darién (Valle del Cauca) para proceder a declarar la URGENCIA MANIFIESTA, de carácter preventiva con el fin de atender las necesidades*

*apremiantes de la comunidad, evitando un perjuicio mayor en virtud de un riesgo inminente, detectado a tiempo por la Administración Municipal.*

*La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa...*

*Que la declaración de urgencia manifiesta es del todo un evento que origina la utilización de la modalidad de contratación directa de manera restrictiva, exigiendo su respectiva justificación y declaratoria mediante acto administrativo debidamente motivado, contentivo de los argumentos técnicos que la justifiquen, el cual también hará las veces del acto administrativo de justificación de la contratación misma que de éste se derive.*

...

*Que tales restricciones se deben precisamente a que frente a esta declaratoria la entidad podría celebrar el contrato de manera inmediata e inclusive hacer los traslados presupuétales internos que se requieran.*

*Que es necesario tomar medidas inmediatas por parte de la Administración Municipal de Calima El Darién para minimizar los efectos negativos en los Darienitas con ocasión al coronavirus covid-19."*

#### - **Trámite**

Una vez repartido el presente proceso, el Magistrado ponente a quien le fue asignado, mediante auto de fecha 31 de marzo de 2020, avocó su conocimiento, al considerar que el Decreto objeto de revisión, era susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues se podía inferir que el mismo, desarrolló la materia que regulaba el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19"*, dictado por el Presidente de la República durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO**

Una vez surtido el trámite respectivo de acuerdo con el procedimiento previsto en los artículos 185 y 186 del CPACA, la Procuradora 20 Judicial II Administrativa delegada ante esta Corporación, procedió a emitir el siguiente concepto:

#### **"Parámetros formales del control de legalidad**

...

*Parámetro de la motivación suficiente ((i) estar motivados)...*

**EN EL PRESENTE CASO**, el Decreto 061 de 24 de marzo de 2020, fundamenta la declaratoria de urgencia manifiesta generada por la pandemia del Covid-19 en el Municipio de Calima del Darién – Valle del Cauca, en los antecedentes de la enfermedad a nivel nacional, regional y local, punto en el cual sostiene que para afrontar la emergencia, el Municipio de Calima El Darién (Valle del cauca), deberá contar con insumos médicos suficientes y necesarios para la protección de pacientes y del personal médico asistencial y administrativo, como equipos biomédicos, elementos de protección personal y todo tipo de insumos hospitalarios necesarios, alimentación en la atención a los adultos mayores, a la población con alto grado de vulnerabilidad y exclusión (habitantes en situación de calle), a quienes brindan apoyo a la administración municipal en actividades de atención y

prevención, a los menores de edad y toda la ciudadanía Darienita en general. En virtud a lo anterior explica el acto administrativo que se llevó a la evaluación de la situación dentro del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de desastres, y se concluyó con la recomendación de la toma de acciones necesarias para la prevención, contención y mitigación de la problemática.

Así las cosas en el caso objeto de estudio, en los términos de los artículos 41,42 y 43 dela Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgenciamanifiesta por parte del municipio de Calima del Darién.

Parámetro de la suscripción por el funcionario competente ((ii) firmados por quien o quienes corresponda) ...

**EN EL PRESENTE CASO**, el Decreto 061 de 24 de marzo de 2020, se encuentra suscrito por la primera autoridad del Municipio de Calima del Darién, esto es por su alcaldemunicipal.

Parámetro de la idoneidad relativa ((iii) destinados a conjurar la crisis e impedir que se prolonguen sus efectos) ...

**EN EL PRESENTE CASO**, del texto del Decreto 061 de 24 de marzo de 2020, se extrae que se encuentra atado al Decreto Legislativo 417 de 2020 por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Parámetro de la conexidad ((iv) versar sobre materias que tenga relación directa con el estado de emergencia)...

**EN EL PRESENTE CASO**, tal y como se ha expresado, la declaratoria local de calamidad y la aprobación de la contratación estatal a través de los procedimientos establecidos en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, con fines a conjurar la situación de emergencia en la localidad, hacen que exista conexidad con el Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020 y el Decreto 061 de 24 de marzo de 2020, pues se expide según su motivación para conjurar la situación de emergencia.

#### **Parámetros materiales del control de legalidad.**

Parámetro de conexidad material y de finalidad...

**EN EL PRESENTE CASO**, del Decreto 061 de 24 de marzo de 2020, se colige que existe **CONEXIDAD**, como se ha indicado, con el Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020, desde el punto de vista fáctico ya que se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta y la **FINALIDAD** se encuentra expresada, en el Decreto Local, en el que se señala como objetivo, prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias se ordenan en consecuencia, los traslados presupuestales necesarios "para conjurar de manera efectiva la situación de Calamidad".

Parámetro de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad...

**EN EL PRESENTE CASO**, no se observa **ARBITRARIEDAD** en la medida dictada, dada su conexidad con las normas expedidas y la situación fáctica, además de la finalidad expresada en la posibilidad de conjurar la situación de emergencia declarada, ni se observa vulneración al núcleo esencial de derecho fundamental alguno.

Parámetro de no contradicción específica...

**EN EL PRESENTE CASO**, se advierte no hay contradicción entre el Decreto Local expedido y el marco normativo proferido por el gobierno nacional; por el contrario, se ajusta en su totalidad al marco legal para la situación de emergencia que contiene en el Decreto 417 de 2020, especialmente, para la modalidad de acto examinado.

*Parámetro de motivación suficiente...*

**EN EL PRESENTE CASO**, tal y como se ha especificado, la motivación está dada en los términos de la Declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la Emergencia Sanitaria por causa del COVID-19 y la necesidad de realizar acciones (celebración de actos jurídicos contractuales que ameritan hacerle frente a la situación de emergencia y señalar las acciones para la mitigación de esa emergencia sanitaria, tales como contar con insumos médicos suficientes y necesarios para la protección de pacientes y del personal médico asistencial y administrativo, como equipos biomédicos, elementos de protección personal y todo tipo de insumos hospitalarios necesarios, alimentación en la atención a los adultos mayores, a la población con alto grado de vulnerabilidad y exclusión (habitantes en situación de calle), a quienes brindan apoyo a la administración municipal en actividades de atención y prevención, a los menores de edad y toda la ciudadanía Darienita en general.

*Parámetro de necesidad...*

**EN EL PRESENTE CASO**, la finalidad tiene su fundamento en la necesidad de destinar recursos para conjurar la emergencia sanitaria en la localidad y desde la autonomía territorial para el manejo de los recursos.

*Parámetro de ausencia de incompatibilidad...*

**EN EL PRESENTE CASO**, la declaratoria de CALAMIDAD que antecede al marco normativo de urgencia de la Ley 80 es totalmente compatible con la situación de Emergencia Declarada por el gobierno nacional.

*Parámetro de proporcionalidad...*

**EN EL PRESENTE CASO** la declaratoria de CALAMIDAD guarda proporción con la situación fáctica y desde el marco legal de emergencia, Decreto 417 de 2020, se determina como posible de declaratoria la urgencia manifiesta dada la situación de emergencia sanitaria, para efectos de destinar recursos con la agilidad necesaria, a través de la contratación estatal en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

*Parámetro de no discriminación...*

**EN EL PRESENTE CASO**, no existe discriminación, en tanto se trata de una disposición del orden territorial que declara la situación de CALAMIDAD y permite, en lo necesario y para conjurar la situación de emergencia, la contratación estatal, no existiendo discriminación en la amplia generalidad.

De conformidad con lo expuesto, se considera, en torno al presente juicio de control de legalidad, que fue expedido por la autoridad competente, existe conexión con **los motivos que dieron lugar a la declaratoria** del estado de excepción, se encuentra supeditado a las formas del acto general y se considera la medida tomada mediante el acto controlado proporcional para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

Por último, se encuentra sometido al marco legal de emergencia y no desborda el marco del estado de emergencia declarado por el gobierno nacional.

## CONSIDERACIONES

### I. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994; 151, numeral 14 y 185, numeral 1° del CPACA, los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los Decretos Legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan, correspondiendo la sustanciación y ponencia a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

Por lo anterior, es competente la Sala Plena de este Tribunal para dictar el fallo.

### II. DECRETOS LEGISLATIVOS PROFERIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN VIRTUD DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA

El artículo 215 de la Constitución Política dispone que, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Que, 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.

Que 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 virtud de la anterior disposición constitucional, el Presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*.

Dentro de dicha declaratoria de emergencia, el presidente de la Republica, con la firma de todos los ministros, ha expedido varios Decretos que adoptan medidas de orden Legislativo, en desarrollo del artículo 215 de la Constitución Política.

En virtud de lo expuesto, los Decretos Legislativos que se expiden dentro de los estados de excepción, comprenden tanto el Decreto que declara el estado de emergencia, así como los Decretos Legislativos proferidos durante dicho estado, correspondiendo a la Corte Constitucional la competencia para realizar el control de constitucionalidad, formal y material, sobre los mismos.

En Sentencia C-252/10 la citada Corporación explicó que, los requisitos formales que deben cumplir los decretos legislativos que se expidan en virtud del estado de emergencia, son en términos del artículo 215 superior y de conformidad con la jurisprudencia constitucional, los siguientes: i) la firma por el Presidente de la República y de todos sus ministros; ii) los motivos que condujeron a su expedición; y iii) la indicación del ámbito temporal y territorial de la declaratoria. Para el caso de los decretos de desarrollo se examina, además, si se dictaron dentro del límite temporal previsto.

Que de esta manera los rasgos distintivos del control jurídico también han sido definidos por la Constitución así: (i) el objeto de control comprende: el decreto mediante el cual se declara el estado de excepción, los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la situación extraordinaria, y los decretos de prórroga de los estados de excepción; (ii) se trata de un control automático y el Gobierno tiene el deber de enviar a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos declaratorios y los decretos legislativos de desarrollo que dicte en uso de las facultades extraordinarias para que decida definitivamente sobre su constitucionalidad, en caso de incumplimiento del deber de remisión del Gobierno, la Corte oficiosamente aprehenderá su conocimiento de manera inmediata; (iii) es un control integral porque se verifica que los decretos examinados reúnan los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales; (iv) es un control definitivo pues una vez la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos estos no pueden ser objeto de un posterior examen vía acción pública de inconstitucionalidad, (v) es un control participativo pues los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la constitucionalidad de los decretos objeto de control, (vi) el Procurador General de la Nación deberá rendir concepto (arts. 214.6, 241.7 y 242 constitucionales).

### **III. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL AUTOMÁTICO DE LA LEGALIDAD DE QUE TRATA EL ARTICULO 20 DE LA LEY 137 DE 1994**

Los Decretos Legislativos de acuerdo con la Constitución de 1991, son aquellos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 Superior, 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.

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.

En virtud del principio de supremacía de la Constitución y por mandato de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción –Ley 137 de 1994, de acuerdo con lo previsto en su artículo 20-, el control inmediato de legalidad recae: i) sobre medidas de carácter general; ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa; iii) como desarrollo de los Decretos Legislativos emitidos por el gobierno; iv) durante los estados de excepción; v) se atribuye a la jurisdicción de la contencioso administrativo, atendiendo al lugar donde se expidiere la norma –si se tratare de autoridades territoriales–, o al Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales; vi) las autoridades administrativas enviarán a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada los actos objeto de control, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición, es decir no se requiere demanda, sino que es automático u oficioso (art. 136 CPACA).

En virtud de lo anterior, es claro entonces que el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley Estatutaria, el cual fue reproducido en el artículo 136<sup>1</sup> del CPACA, recae sobre los actos administrativos proferidos por las autoridades nacionales o territoriales en el ejercicio de la función administrativa, que desarrollen un decreto legislativo dictado por el Gobierno Nacional en el trascurso o durante el estado de excepción.

De conformidad con todo lo expuesto puede advertirse que el control inmediato de legalidad es una medida impuesta por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción para que el juez administrativo evite el desbordamiento de las autoridades administrativas en el ejercicio de las facultades conferidas durante los estados de anormalidad institucional, sin

---

<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."*

que dicho control sea incompatible con el medio de control de simple nulidad, el cual se encuentra instituido como mecanismo de participación ciudadana para controlar de fondo y con efectos definitivos el ejercicio del poder a cargo de la administración tanto en situaciones de normalidad como de crisis.

Sobre el particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de fecha treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011), Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), proferida con ponencia del Consejero GERARDO ARENAS MONSALVE, señaló que los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de dicha Comportaron ha caracterizado el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley 137 de 1994 son:

- (i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;
- (ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados "*deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico*" y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "*conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos*";
- (iii) Su autonomía, consistente en que resulta "*posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan*"; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo, cuya

conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria;

- (iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "*dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición*" —artículo 20 de la Ley 137 de 1994—. En relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente se señaló que: el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: "*inmediato*"; porque tan pronto se expide la norma debe remitirse a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Esta clase de control tiene las siguientes características: i) 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. ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos. iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal;
- (v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa;
- (vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto;
- (vii) La última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativo de acuerdo con el Estatuto Procesal.

Así mismo el Alto Tribunal – Sala Especial de Decisión No. 10, en sentencia reciente de fecha 11 de mayo de 2020, dictada dentro del medio de control inmediato de legalidad radicado con el No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, con ponencia de la Consejera SANDRA LISSET IBARRA VELEZ, reitera sobre las características del control inmediato de legalidad de que trata la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Ley 1437 de 2011- CPACA, referenciadas anteriormente, adicionando que dicho control es "*Participativo*"; toda vez que los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

El Consejo de Estado, en providencia de fecha 20 de 2020, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00, Sala Unitaria, con ponencia del Consejero Ponente WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ, sintetizó las características del medio de control Inmediato de legalidad así:

<b>CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>	
<b>Objeto del control</b>	Medidas de carácter general que sean dictadas en <b><i>ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción</i></b> , mientras mantuvieron sus efectos.
<b>Competencia</b>	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.
	Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
<b>Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial</b>	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
<b>Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas</b>	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.
<b>Marco jurídico para la revisión de las medidas</b>	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.
<b>Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad</b>	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.
<b>El juez podrá decretar medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.</b>	El Ministerio Público o cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso

	<p>indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA.</p> <p>Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.</p>
--	--

#### **IV. EXAMEN DE LOS REQUISITOS DE FORMA y DE FONDO DEL ACTO EN REVISION**

Corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto 61 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Calima El Darién, en desarrollo del Decreto Legislativo No. 440 de marzo 20 de 2020, dictado bajo el estado de emergencia social, prevista en el artículo 215 de la Constitución Política. Se trata, pues, de un Decreto de carácter general que reglamenta un Decreto Legislativo dictado por el Presidente de la Republica durante el Estado de Emergencia declarado con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19; y que, por ende, es susceptible del control inmediato de legalidad, tal como se expuso en el correspondiente auto admisorio en el que se determinó la procedencia de su control.

En virtud de lo anterior, procederá entonces este Tribunal a verificar los requisitos de forma y los materiales del Decreto objeto de revisión a fin de definir sobre su legalidad.

##### **- Examen formal del acto objeto de revisión**

El Consejo de Estado, entre otros pronunciamientos, en sentencia de fecha cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012), Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), proferida con ponencia del Consejero HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, señaló que debe verificarse sobre el decreto examinado 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.

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-466 de 2017, señala que los criterios formales tienen relación con: i) el encabezado, número y fecha, ii) el epígrafe-resumen de las materias reguladas, iii) la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen, iv) contenido de las materias reguladas-objeto de la disposición, v) parte resolutive y vi) vigencia y derogatorias.

El Decreto objeto de estudio, se encuentra plenamente identificado, con número, fecha y encabezado- "*DECRETO No. 61 (Marzo 24 de 2020) POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CALIMA EL DARIEN (VALLE DEL CAUCA)*"; con la indicación de las facultades que permitieron su expedición- "*EL ALCALDE MUNICIPAL DE CALIMA EL DARIEN (VALLE DEL CAUCA), en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las otorgadas por los numerales 1, 3 y 7 del artículo 315 de la Carta Política de Colombia, el numeral 1 del literal D de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, la Ley 1523 de 2012, los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes*"; su parte considerativa – "*CONSIDERANDO*" - y resolutive- "*Que con fundamento en lo anterior, el Alcalde del Municipio de Calima El Darién, DECRETA*"; su vigencia -"*ARTICULO QUINTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de expedición*"; y la respetiva firma de quien lo suscribió- "*Alcalde Municipal de Calima El Darién*".

Lo anterior permite concluir que, el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma a los que aluden los precedentes en cita.

#### - **Examen material y de contenido del acto objeto de control**

##### **Antecedentes administrativos allegados por el ente territorial.**

1. Mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Porrección Social, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Así mismo dispuso que, dicha declaratoria podría finalizar antes de la fecha señalada o cuando desaparecieran las causas que le dieron origen o, si estas persistían o se incrementaban, podría ser prorrogada.

Para el efecto dictó medidas sanitarias, con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

2. Mediante Decreto No. 060 del 20 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de Calima El Darién, declaró la situación de calamidad pública en dicho ente territorial bajo las siguientes medidas:

*"ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la situación de CALAMIDAD PÚBLICA en el Municipio de Calima El Darién (Valle del Cauca), de conformidad lo dispuesto en el artículos 57 y 58 de la Ley 1523 del 2012 y al Decreto 417 de 2020 por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por un período de SEIS MESES, contados a partir de la declaratoria misma.*

*PARÁGRAFO: La Calamidad Pública expresada en el presente Decreto, podrá cesar en cualquier momento, siempre y cuando la situación que motiva su expedición sea superada, para lo cual se expedirá el Acto Administrativo que así lo disponga. De*

*persistir la situación de calamidad pública podrá ampliarse el período conforme a lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Decretar que el Plan de Acción Específico estará coordinado por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y su seguimiento y evaluación estará a cargo de la Secretaria de Gobierno, quien remitirá los resultados de este y evaluación a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, de acuerdo a los lineamientos establecidos en los artículos 61 y s.s, de la Ley 1523 del 2012 y deberán apoyar la ejecución del referido plan en el marco de sus competencias.*

*ARTICULO TERCERO. Implementar que una vez aprobado el Plan de Acción Específico por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, será ejecutado por todos sus miembros, junto con las demás entidades públicas o privadas concurrentes, en el marco de sus competencias y de conformidad a los convenios y/o compromisos que se acuerden.*

*PARÁGRAFO 1: Los recursos para la ejecución del plan de acción específico, podrán provenir de las entidades de orden internacional, Nacional, Departamental, Regional y Municipal, público y privado.*

*PARÁGRAFO 2: La Tesorería del Municipio de Calima El Darién deberá realizar las gestiones y operaciones presupuestales necesarias para atender la situación de calamidad pública.*

*ARTÍCULO CUARTO: Harán parte de este Decreto, todas las actas de reunión del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo del Municipio, de las reuniones conjuntas del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo, a través de las cuales se aprobó el Plan de Acción General y la declaratoria de calamidad. Así como también todo el informe técnico que se discutió en las reuniones, una vez presentado el fenómeno natural que dio origen a la calamidad.*

*ARTÍCULO QUINTO: El presente Decreto deberá ser informado a la Unidad Nacional para el Riesgo de Desastres, Ministerio de Salud y la Protección Social, así como a la Contrataría General de la República y a la Contrataría Departamental del Valle del Cauca para lo de su competencia.*

*ARTÍCULO SEXTO: El presente Acto Administrativo rige a partir de la fecha de expedición y podrá prorrogarse, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres”.*

### **Criterios Materiales.**

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. Estos juicios son los siguientes:

- **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.

- **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 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 4º de la LEEE, norma que enlista las salvaguardas que sobre ese particular ofrece el derecho internacional de los derechos humanos, son el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no

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

- **Juicio de no contradicción específica:** Lo que exige este juicio es que las medidas concretas adoptadas por el Gobierno en virtud del estado de emergencia, no se opongan a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos, aplicables a los estados de excepción. En concreto, señala la jurisprudencia en comento 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.

- **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.
- **Juicio de motivación suficiente:** De acuerdo con este juicio, debe verificarse si el presidente ha apreciado los motivos que llevan a imponer un régimen legal de excepción y, a su vez, ha presentado las razones que fundamentan las medidas adoptadas.
- **Juicio de necesidad:** Este requisito tiene naturaleza compleja, puesto que contiene tanto un presupuesto índole fáctica como jurídica. Así, el juicio de necesidad apunta a 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, debe la Corte 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*.

- **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.
- **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.

Dichos criterios materiales han sido reiterados por la Alta Corte en pronunciamientos como el contenido en la Sentencia C-466 de 2017.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de fecha mayo 24 de 2016, Radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00, proferida con ponencia del Consejero GUILLERMO VARGAS AYALA, en el marco del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, explicó los criterio 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.

La misma Corporación en sentencia de fecha 11 de mayo de 2020, Exp. No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, proferida con ponencia de la Magistrada SANDRA LISSET IBARRA VELEZ, 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.

### **Caso Concreto**

La Sala Plena de esta Corporación adoptará y acoplará los criterios o juicios desarrollados por la Corte Constitucional, para el control automático de legalidad del acto objeto de revisión, el cual, como ya se analizó atrás, es de contenido general, fue dictado en ejercicio de la función administrativa, y desarrolla las materias a las que se refiere el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020, dictado por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción.

En este punto debe señalarse que de acuerdo con el Boletín No. 72 del 04 de junio de la presente anualidad, la Corte Constitucional, en Sala Plena Virtual, con ponencia del Magistrado Alejandro Linares Cantillo, declaró ajustado a la Constitución, el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020.

Se destaca de dicho Boletín lo siguiente: *"La Corte observó que el decreto es constitucional porque primero, busca hacer efectivos los requerimientos de distanciamiento social según recomendación de la OMS, como mecanismo idóneo para controlar la expansión de la pandemia; por la gravedad, magnitud, dimensiones y naturaleza imprevisible de la crisis; y por la urgencia e inminente reacción que exige de las autoridades estatales, procurar medios conducentes y pertinentes para afrontar la situación de emergencia.*

*Segundo, dijo la Corte, el decreto es constitucional porque, el ordenamiento ordinario no cubría las exigencias de atención inmediata y urgente que precisa la pandemia, por lo que se requería de la expedición de normas con fuerza de ley de carácter temporal que permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.*

*Para la Corte, las medidas adoptadas en el Decreto son proporcionales frente a la crisis que se pretende conjurar, están limitadas por esta finalidad y sometidas a los respectivos controles, y son además de muy corta duración, ya que están vigentes por el tiempo que dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. El Decreto no establece ninguna medida discriminatoria".*

#### **- Juiciode conexidad material**

El análisis material del acto administrativo objeto de revisión debe adelantarse en primer lugar, mediante la confrontación del mismo con el Decreto Legislativo que desarrolla la materia que aquel reguló, es decir, el que constituye la fuente directa de su reglamentación, esto es, con el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020 proferido por el presidente de la República; y seguidamente con el ordenamiento jurídico.

- **Concordancia entre el decreto objeto de revisión (Decreto No. 061 del 24 de marzo de 2020), y el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020**

Mediante el Decreto No. 61 del 24 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de Calima El Darién, de acuerdo con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, declaró la Urgencia Manifiesta para atender y minimizar los efectos negativos a la salud de los habitantes del ente territorial generados por el contagio del coronavirus covid-19. Para el efecto, ordenó la celebración de los actos jurídicos contractuales que se ameritaran, bajo la modalidad de contratación directa, de adquisición de bienes y prestación de servicios relacionados con insumos médicos para la protección de pacientes y del personal médico asistencial y administrativo, elementos de protección personal y todo tipo de insumos hospitalarios, alimentación en la atención a los adultos mayores, a la población con alto grado de vulnerabilidad y exclusión (habitantes en situación de calle entre otros), a quienes brinden apoyo a la administración municipal en actividades de atención y prevención, a los menores de edad y toda la ciudadanía en general, para prevenir y evitar el contagio y la propagación del covid-19.

Así mismo el Alcalde ordenó, realizar los movimientos presupuestales necesarios a través de la Tesorería del ente territorial.

Por último ordenó que los documentos contentivos de las órdenes o contratos que se suscribieran con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta, debían remitirse dentro del término legal a la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 1993.

De todo lo expuesto, se concluye que dicho acto administrativo fue proferido en virtud de:

- i) La calificación del COVID-19 como una Pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo de 2020; ii) La Resolución 385 de marzo 12 del 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos; iii) El riesgo exponencial de los habitantes del ente territorial al contagio por el covid-19 debido a que es una zona altamente turística; iv) Por no contar el ente territorial con las

instalaciones y recurso humano suficiente e idóneo para atender a la población expuesta al virus, pues solo cuenta con un Hospital nivel 1; v) Por el porcentaje de la población de adulto mayor que habita en el Municipio según las estadísticas del DANE 2018, equivalente al 16,4%; y vi) La declaratoria de situación de calamidad pública por seis meses en dicho ente territorial en busca de fortalecer y prestar un servicio público de salud eficiente, procurando minimizar los efectos de la pandemia.

Por su parte, el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19"*, dictado por el Presidente de la República durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en su artículo 7 dispuso lo siguiente:

***"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".*

De acuerdo con las consideraciones que fundan dicho Decreto Legislativo, se puede establecer lo siguiente: i) Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio; ii) Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, *«Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus»*, en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19; y iii) Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Igualmente se puede establecer que, el principal objetivo del citado Decreto Legislativo era establecer como justificación general de la URGENCIA MANIFIESTA el hecho

comprobado que daba lugar a su declaratoria 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 fin de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, bajo los términos de las normas existentes en el ordenamiento jurídico que regulan dicha figura.

Así pues, de acuerdo entonces con las consideraciones que motivaron las medidas tomadas mediante el Decreto objeto de revisión, se puede advertir que tiene concordancia con las consideraciones que motivaron el Decreto Legislativo que desarrolla la materia que lo contiene, relacionada con la declaratoria de urgencia manifiesta de acuerdo con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 83 de 1993, el hecho que dio lugar a la misma- la cual consiste en la propagación del virus covid19 catalogado como pandemia- y la consecuente contratación directa de la prestación de servicios, suministro de bienes o ejecución de obras con la finalidad de prevenir y contener la pandemia.

- **Concordancia material del decreto objeto de control con lo preceptuado en el marco legal pertinente**
- **De la Urgencia Manifiesta en el marco de la Ley 80 de 1993**

El artículo 41 de la Ley 80 de 1993, dispone que en caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esa ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante.

Que, a falta de acuerdo previo sobre la remuneración, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución de lo contratado. Si no se lograre el acuerdo, la contraprestación será determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno y, a falta de éste, por un perito designado por las partes.

El artículo 42 ibidem, determina que existe urgencia manifiesta, cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o públicos.

Que la urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

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>2</sup>.

Frente al control de la contratación que se celebre dentro del marco de la URGENCIA MANIFIESTA, el artículo 43 del mismo Estatuto de contratación, dispone que inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

Que lo previsto en ese artículo, se aplicará sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.

---

<sup>2</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.

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

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

...

*Es decir, que de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales "...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente".*

...

*Se trata pues de una norma de carácter presupuestal contenida en una ley ordinaria de temática específica, la ley general de contratación administrativa, que como tal está supeditada a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto y a sus normas reglamentarias, según lo establece el artículo 352 superior, condición que en el caso sub-examine se cumple de manera plena, pues la facultad que atribuye el legislador a las autoridades administrativas a través del párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, es la misma que les reconoce a las autoridades administrativas el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, sólo que su contenido se refiere a su aplicación en los casos de declaratoria de "urgencia manifiesta" que efectúe la respectiva entidad. No hay pues reparo de constitucionalidad que justifique que la Corte acceda a las pretensiones del actor respecto de esta norma".*

Por su parte, el artículo 4 literal a) de la Ley 1150 de 2007 "*Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*", señala que la modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: **"a) Urgencia manifiesta..."**

- **Marco jurisprudencial**

El artículo 42 de la Ley 80 de 1993, fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-949-01 de 5 de septiembre de 2001, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández, excluyendo su parágrafo. En dicho pronunciamiento el Problema jurídico radicó en el siguiente planteamiento: "*¿La facultad de declaratoria de urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales desconoce la Constitución?*"

Para el efecto indicó la Alta Corte que, no encontraba reparo alguno de constitucionalidad a la declaración administrativa de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puesto que constituía una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tenía en cuenta que su aplicación se encontraba sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afectaran de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacían imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista.

Que los posibles excesos que generan la aplicación práctica de este instrumento, se ven morigerados por la exigencia de que la declaración de urgencia manifiesta conste en acto administrativo motivado y en la obligación consagrada en el artículo 43 ibidem, de enviar al funcionario u organismo que ejerza control fiscal en la respectiva entidad los contratos originados en la urgencia manifiesta y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes, las pruebas y los hechos, inmediatamente después de celebrados dichos contratos, sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento.

Sobre las características de la urgencia manifiesta, la Corte Constitucional en Sentencia C-772 de 1998 señaló 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. (Parágrafo 1o. artículo 41 Ley 80 de 1993)
- 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.

Por su parte, el Consejo de Estado- Sección Tercera, en sentencia de fecha siete (07) de febrero de dos mil once (2011), Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425), emitida con ponencia del Consejero: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, sostuvo que, en materia de contratación estatal, son varios los actos administrativos que se pueden proferir. Que, no obstante, la doctrina y la jurisprudencia suelen distinguir entre los que se producen una vez celebrado el contrato y aquellos que se emiten durante la etapa previa a la suscripción del mismo, los que han sido calificados como actos previos, precontractuales o separables del contrato.

Que dentro de la categoría de los actos precontractuales se deben incluir aquellos mediante los cuales se declara la urgencia manifiesta, ya que su finalidad es determinar, ordenar o autorizar la celebración de contratos de forma directa, obviando los procedimientos de selección que normalmente deben adelantarse para escoger un contratista.

Señala el Alto Tribunal que, la Ley 80 de 1993 -artículos 41 a 43- incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Que se trata entonces de un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa; es decir, cuando la Administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas.

Que, si analizada la situación de crisis se observa que la Administración puede enfrentarla desarrollando un proceso licitatorio o sencillamente acudiendo a las reglas de la contratación directa, se hace imposible, en consecuencia, una declaratoria de urgencia manifiesta. Que, así las cosas, la imposibilidad de acudir a un procedimiento ordinario de selección de contratistas constituye un requisito legal esencial que debe ser respetado por las autoridades cuando se encuentren frente a situaciones que aparentemente puedan dar lugar a la utilización de este instrumento contractual.

Por tanto afirma dicha Corporación 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.

Sobre el elemento esencial de la urgencia manifiesta señaló el Consejo de Estado en el mismo pronunciamiento que, lo constituye la obligación de verificar que el objeto del contrato necesita su permanencia, es decir, que se requiere garantizar por parte de la Administración la continuidad de un servicio que exige suministro de bienes, ejecución de obras o la propia prestación de servicios.

En cuanto a los requisitos formales de la declaración de urgencia manifiesta, considera el Alto Tribunal que ellos se desprenden nítidamente de la lectura de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, así:

- El legislador (artículo 42) exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado. Cabe señalar que dicho acto se enmarca dentro de las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos formales, la declaración de urgencia depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario. Por esta razón, el acto debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación.
- Dicha figura tiene un régimen jurídico especial, pues es el único caso en que el legislador permite expresamente el contrato consensual, esto es, cuando las circunstancias impiden la suscripción del contrato, se podrá incluso prescindir del acuerdo acerca de la remuneración del contratista, la cual podrá acordarse con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato o en la liquidación del mismo. Se hace entonces evidente la prevalencia del interés general, en este caso, por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas, pues el régimen jurídico cede ante situaciones excepcionales con el fin de permitir que las soluciones se den en el menor tiempo posible.
- Los otros requisitos formales exigidos por el legislador están presentes en el artículo 43 de la Ley 80 y se relacionan con el tema del control fiscal. Así, después de celebrados los contratos que se originen en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviarán a la autoridad competente para realizar el control fiscal, con el objeto de que esta investigue si fue o no procedente su declaratoria, este funcionario tendrá dos meses para pronunciarse.

Se concluye entonces 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.

Sobre la vigilancia y control fiscal que le corresponde ejercer a los órganos de control fiscal, respecto a los contratos celebrados por declaratoria de urgencia manifiesta, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, el Consejo de Estado en sentencia de fecha 31 de agosto de 2017 proferida dentro del proceso con No. de

Radicación: 11001-0324-000-2002-00362-01, con ponencia del Magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que dicho control se caracteriza por los siguientes elementos:

*"a) La inmediatez de la revisión, por cuanto, la entidad pública contratante debe enviar la documentación que contenga el acto administrativo que declare la urgencia, el contrato celebrado y los antecedentes administrativos con las pruebas de los hechos que motivaron la urgencia, al organismo de control una vez que el contrato se celebre.*

*b) La forma obligatoria del control, que se ejerce sin que medie el proceso selectivo descrito en el artículo 5° de la Ley 42 de 1993".*

En este punto la Sala analizará cada artículo del Decreto objeto de control automático de legalidad, para definir si cumple con los presupuestos formales establecidos en los artículos 42y 43 de la Ley 80 de 1993 y los parámetros jurisprudenciales para declarar la urgencia manifiesta y la consecuente contratación directa.

**"Artículo primero:** *DECLÁRESE la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Calima El Darién (Valle del Cauca), para atender y conjurar la crisis que se presenta con ocasión de la afectación generada por el contagio del CORONAVIRUS - COVID 19, conforme a las consideraciones anteriores, prevenir consecuencias que puedan desencadenar en una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público".*

En este caso dicho artículo se ajusta a derecho pues la urgencia fue declarada directamente por una autoridad administrativa – Alcalde del Municipio de Calima El Darién-, a través de acto debidamente motivado, en virtud del hecho comprobado que daba lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, de acuerdo con lo previsto en el Decreto Legislativo No. 440 de marzo de 2020, dictado en desarrollo del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional declarado por el Presidente de la Republica mediante el Decreto 417 del 17 marzo de 2020. En efecto, dicha declaratoria de urgencia manifiesta tiene relación directa con la velocidad de la propagación y la escala de trasmisión del brote de enfermedad por el coronavirus covid-19 catalogada como una pandemia de acuerdo con lo previsto por la Organización Mundial de la Salud – OMS, así como con las acciones de contención, de acuerdo con el Decreto Legislativo dictado durante dicho estado de excepción en materia de contratación.

**"Artículo Segundo:** *Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, célebrense los actos administrativos, convenios y contratos que tengan la finalidad de prevenir, conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad y demás objetos contractuales necesarios y conexos con la situación de salud pública, a través de la contratación de las adquisiciones de bienes, de las obras necesarias y las*

*prestaciones de servicios en temas de salud a que haya lugar para afrontar la emergencia en el Municipio de Calima El Darién, tendientes a contar con insumos médicos suficientes y necesarios para la protección de pacientes y del personal médico asistencial y administrativo, elementos de protección personal y todo tipo de insumos hospitalarios, alimentación en la atención a los adultos mayores, a la población con alto grado de vulnerabilidad y exclusión (habitantes en situación de calle entre otros), a quienes brinden apoyo la administración municipal en actividades de atención y prevención, a los menores de edad y toda la ciudadanía Darienita en general"*

El anterior artículo resulta acorde con las previsiones legales que regula la contratación de urgencia, de conformidad con el artículo 2, numeral 4, literal a) de la Ley 1150 de 2007, que señala que, la modalidad de selección de contratación directa, procederá, entre otros casos, en la Urgencia manifiesta. Así mismo, los contratos que pueden celebrarse bajo dicha modalidad son para el suministro de bienes, la prestación de servicios, o la ejecución de obras de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, y lo establecido en el Decreto Legislativo 440 de 2020.

**"Artículo Tercero:***Para los efectos anteriores, realícense por parte de la Tesorería del Municipio de Calima El Darién, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de Calamidad Pública decretada por el Municipio y de Urgencia Manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015".*

En este artículo la autoridad local ordenó hacer los traslados presupuestales que se requirieran a través de la Tesorería del ente territorial, para conjurar tanto la situación de calamidad pública decretada, como los hechos que dieron origen a la declaratoria de urgencia manifiesta.

En este punto debe explicarse que si bien, el Estado de emergencia declarado por el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se fundamentó entre otros aspectos, en la grave "calamidad pública" por el crecimiento exponencial del brote del coronavirus covid-19 en todo el territorio nacional, y dicha declaratoria de estado de excepción a su vez, sirvió de base para la adopción de medidas de urgencia en materia de contratación estatal, tales como las contenidas en el Decreto Legislativo 440 de 2020; sin embargo, es claro que entre una figura y otra- calamidad pública y urgencia manifiesta- existen diferencias circunstanciales, presupuestales, contractuales y temporales.

El Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del, Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19"*, desarrolló la materia de contratación bajo el marco de la urgencia manifiesta, disponiendo que 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.

De acuerdo con las consideraciones de dicho Decreto Legislativo, era necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pudiera adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive se debía autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.

Con respecto a las situaciones de calamidad pública, y las medidas adoptadas dentro de las previsiones de la ley 1523 de 2012<sup>3</sup>, debe anotar la Sala, que no son desarrollo de algún decreto legislativo expedido dentro del marco de la emergencia decretada mediante el Decreto 417 de 2020, sino que comprenden medidas extraordinarias de orden público, de conformidad con lo previsto en el artículo 315<sup>4</sup> de la Constitución Política y la Ley 1801 de 2016 "*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*", que en su artículo 14 contempla lo siguiente:

**"ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD.** *Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia".*

En este orden de ideas, de acuerdo con lo previsto en la Ley 1523 de 2012, salvo los contratos de empréstito externo o interno- que se celebran bajo la modalidad de contratación directa y que solo necesitarán para su celebración y validez, además de los requisitos establecidos por la Constitución Política, las firmas del representante de la

---

<sup>3</sup>*"Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones".*

<sup>4</sup>**ARTICULO 315.** *Son atribuciones del alcalde:*

2. *Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio".*

entidad prestamista y del respectivo mandatario Departamental, Distrital o Municipal, en caso de las entidades territoriales-; el resto de contratos que se celebren en el marco de la declaratoria de situación de 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 artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, en los que se podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.

Los contratos celebrados por las entidades territoriales, tanto dentro del marco de la urgencia manifiesta como en el de la calamidad pública, se someterán al control fiscal contemplado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas modificatorias.

Entonces puede concluirse en el presente caso, pese a que las declaratorias de urgencia manifiesta y de calamidad pública, tienen la misma fuente, como es la declaratoria del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica, con ocasión del covid-19; sin embargo, guardan diferencias, en cuanto al tipo de contratos que se pueden celebrar, así como respecto de los requisitos de perfeccionamiento de los mismos y los recursos presupuestales para su financiamiento.

En efecto, pues en la declaratoria de calamidad pública, los contratos que se originan de la misma, con respecto a las entidades territoriales, son los celebrados por aquellas y sus fondos de gestión del riesgo, o los celebrados con recursos provenientes del Fondo Nacional, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de calamidad pública, los cuales se someten a las disposiciones legales de la contratación entre particulares con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007; así como la celebración de contratos de empréstito externo o interno bajo la modalidad de contratación directa con las formalidades para su perfeccionamiento establecidas en la Ley 1523 de 2012.

Mientras que en la contratación originada de la declaratoria de la urgencia manifiesta, se obvian los procedimientos de selección que normalmente deben adelantarse para escoger un contratista para el suministro de bienes, la prestación de servicios, o la ejecución de obras, e igualmente la fuente de recursos presupuestales proviene de los traslados presupuestales internos del ente territorial, lo cual difiere respecto de los recursos para atender la calamidad pública, que provienen del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo, cuya administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia y estarán sujetos al control fiscal ejercido por las respectivas Contralorías.

En la disposición en estudio, se confunden las dos figuras, al ordenar los traslados o movimientos presupuestales al interior del ente territorial tanto para conjurar la calamidad pública declarada mediante el Decreto No. 060 del 20 de marzo de 2020, y la urgencia manifiesta declarada en el acto administrativo, objeto de estudio en esta providencia, situación que amerita la declaratoria de nulidad de "*situación de calamidad pública decretada por el Municipio y de*" contenida en el artículo 3º del mismo.

El resto del contenido del artículo 3º en mención, se declarará ajustado a derecho condicionalmente, en el sentido que debe entenderse que los traslados presupuestales internos que se efectúen en el ente territorial con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se harán bajo el entendimiento de que los mismos sólo deben afectar los rubros incluidos en anexo del decreto de liquidación del Presupuesto, sin perjuicio del ejercicio de las facultades que algunos Decretos Legislativos han reconocido a los alcaldes para realizar traslados presupuestales, tales como los Decretos Nos. 461 del 22 de marzo de 2020<sup>5</sup> y 512 del 02 de abril de 2020<sup>6</sup>.

**"Artículo Cuarto:** *De los documentos contentivos de las órdenes o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo de la URGENCIA MANIFIESTA, deberán remitirse dentro del término legal a la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, para lo de su competencia".*

El anterior artículo se encuentra justado a derecho, pues ordena el envío del expediente administrativo de los contratos celebrados bajo la declaratoria de urgencia manifiesta, a la respectiva autoridad de control fiscal de conformidad con lo señalado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

**"Artículo Quinto:** *El presente decreto rige a partir de la fecha de expedición".*

En dicho artículo no se estimó sobre el tiempo de perduración de la urgencia manifiesta declarada mediante el acto objeto de control, la cual se encontraba sujeta a las previsiones que se dispusieran en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En efecto, en principio el Decreto Legislativo 440 de 2020 dispuso que las medidas allí adoptadas, entre ellas la que regulaba la contratación de urgencia (art. 7º), producirían efectos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado

---

<sup>5</sup>*"Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020".*

<sup>6</sup>*"Por la cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales en el marco del Estado de Emergencia Económica, social y ecológica".*

mediante el Decreto 417 de 2020. Sin embargo, a través del Decreto Legislativo 537 de 2020, *"Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*, al reproducir el artículo 7º del Decreto Legislativo 440 de 2020, determinó que los efectos de las medidas quedaban sujetos a la duración de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social; es decir hasta el 31 de agosto de 2020, de acuerdo con la Resolución No. 844 del 26 de mayo de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta dicha fecha.

Bajodichopanorama se declarará ajustado a derecho, el artículo 5º del Decreto objeto de revisión, bajo el entendido que la urgencia manifiesta declarada por el Municipio de Calima El Darién tiene vigencia mientras dure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin que ello impida que, con antelación, la entidad territorial pueda declarar superada la situación de urgencia manifiesta.

Así pues, sin perjuicio de las salvedades anotadas y la expresión anulada, se concluye que se en este caso, existe una relación causal razonable y verificable entre las medidas generales adoptadas en el Decreto objeto de revisión, con las previsiones del Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020- *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19"*; pues existe conexidad con la situación que dio origen al estado de emergencia por causa del coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional y que a su vez, es el hecho que da lugar a la urgencia manifiesta, estableciéndose en el acto en revisión, a través de la contratación directa, el suministro de bienes como insumos hospitalarios y médicos para la protección de pacientes y del personal médico asistencial y administrativo, elementos de protección personal, alimentos para la atención a los adultos mayores, a la población con alto grado de vulnerabilidad y exclusión (habitantes en situación de calle entre otros), a quienes brinden apoyo la administración municipal en actividades de atención y prevención, a los menores de edad y toda la ciudadanía en general, así como las acciones que se requieran para evitar el riesgo de contagio y la propagación del virus en el ente territorial.

**- Juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad, y de no contradicción específica**

La Ley 137 de 1994 *"Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"* en su artículo 4º consagra los derechos intangibles en los estados de excepción, así:

*"De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a*

*tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.*

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

El Parágrafo 1 de dicha disposición señala que, los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.

Por su parte el artículo 7 ibidem señala que, en vigencia del Estado de Derecho, en ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Que cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

A su vez el artículo 50 de dicha Ley Estatutaria señala que, de conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.

También es importante destacar, que el artículo 15 de la referida Ley, contempla las prohibiciones en los Estados de Excepción de acuerdo con la Constitución, así:

*"a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales;*

*b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;*

*c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento”.*

En virtud de las anteriores disposiciones, puede concluir la Sala Plena de esta Corporación que el Decreto objeto de control, en ninguna de sus partes restringe o viola el núcleo esencial de derechos fundamentales, derechos intangibles o laborales.

Ciertamente, no se observa que las disposiciones allí contenidas limiten en modo alguno dichos derechos, pues por el contrario busca mitigar la propagación del covid-19 dentro del respectivo territorio, para la salvaguarda de los derechos de sus residentes y de las personas en situación de vulnerabilidad, como el adulto mayor y habitantes de calle.

Además, las medidas de carácter general contenidas en el Decreto en revisión, no desconocen tampoco las prohibiciones señaladas en la Ley 137 de 1994.

Nótese que ninguna de sus disposiciones impone alguna clase de limitación a los derechos de los ciudadanos, ni interfiere con el modelo democrático o la vigencia de los principios fundamentales, ni de los derechos y libertades intangibles, contemplados en la Ley Estatutaria y en normas de derecho internacional de los derechos humanos como excluidos de toda limitación en los estados de excepción. Por tanto, los juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad, y de no contradicción específica, se encuentran debidamente cumplidos.

- **Juicio de finalidad**

La Sala encuentra que el objetivo común de las medidas contenidas en el Decreto objeto de control están relacionadas con el hecho comprobado que dio lugar a que el Presidente de la República a través del Decreto Legislativo No. 440 de marzo de 2020, declarara 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, con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, lo que permite acreditar el cumplimiento del juicio de finalidad.

- **Juicios de motivación suficiente, de necesidad y de incompatibilidad**

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.

En efecto, de conformidad con la naturaleza misma de la 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 COVID-19, de manera que se garanticen el goce efectivo y oportuno de los derechos fundamentales de los ciudadanos, tales como, los de la salud y la vida, bajo la sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, dentro del marco de la dignidad humana, el reconocimiento de las realidades socioeconómicas de las personas y la capacidad financiera del Estado.

En efecto, el Gobierno Local del Municipio de Calima El Darién, identifica en el acto en revisión, las causas de la declaratoria de la urgencia manifiesta en dicho territorio, evalúa su impacto en la salud de los residentes y de la población más vulnerable (adulto mayor) y concluye la necesidad de la celebración de los actos jurídicos contractuales, a través de la contratación directa, como modalidad excepcional, para la prevención, contención y mitigación del virus covid-19.

- **Juicio de proporcionalidad**

En el caso concreto no se evidencia que las medidas adoptadas en el Decreto objeto de control resulten desproporcionadas o excesivamente gravosas, pues tienen un componente exclusivamente de urgencia, motivado por la velocidad de la propagación y la escala de trasmisión del coronavirus Covid 19 catalogado como pandemia. Por ende, se cumple con el criterio de proporcionalidad en sentido estricto, pues no existen en el ordenamiento jurídico, otros mecanismos para contratar de manera inmediata los servicios y bienes con el fin de prevenir y controlar la propagación del COVID-19, ante la declaratoria de la urgencia manifiesta.

- **Juicio de no discriminación**

Se verifica que el Decreto objeto de revisión no contiene medida alguna que imponga una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

En consecuencia, la SALA PLENA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CACUA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de la expresión "*situación de calamidad pública decretada por el Municipio y de*" contenida en el artículo 3º del Decreto No. 61 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Calima El Darién, de conformidad con las razones expuestas en esta decisión.

**SEGUNDO: CONDICIONAR** la legalidad del artículo 3º del Decreto No. 61 del 24 de marzo de 2020, en el sentido de que los traslados presupuestales internos que efectúe el ente territorial con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se efectuarán del anexo del decreto de liquidación del Presupuesto, sin perjuicio de las facultades que algunos Decretos Legislativos han reconocido a los alcaldes

para realizar traslados presupuestales, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: CONDICIONAR** la legalidad del artículo 5° del Decreto No. 61 del 24 de marzo de 2020, en el sentido de que la urgencia manifiesta se reputa vigente mientras dure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin que ello impida que la entidad territorial pueda con anticipación, declarar superada la urgencia manifiesta, por lo expuesto en la parte motiva.

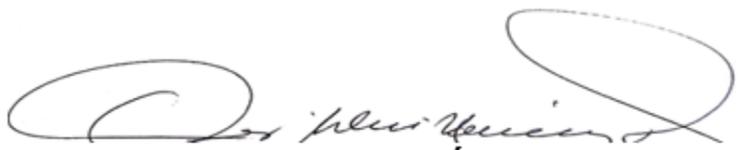
**CUARTO: DECLARAR** ajustado a derecho el resto del articulado del Decreto No. 61 del 24 de marzo de 2020, de acuerdo con la parte motiva de la presente providencia.

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

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



**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**



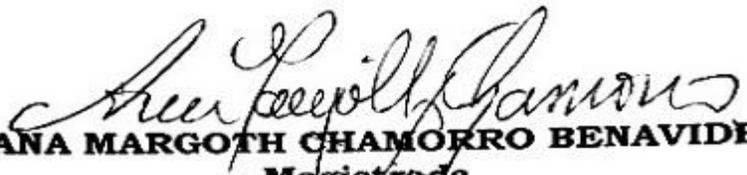
**OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**



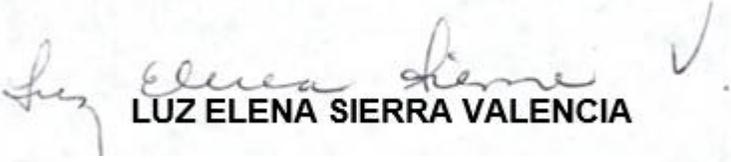
**FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ**



**VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ**  
Magistrado



**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAIDES**  
Magistrada



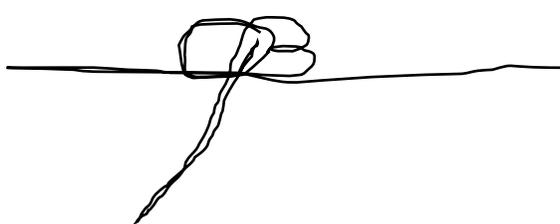
**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**



**OMAR EDGAR BORJA SOTO**  
Salva voto parcial



**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**  
Salva voto parcial



**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
Salva voto parcial



**JHON ERIC CHAVES BRAVO**  
Salva Voto

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL VALLE DEL CAUCA  
SALA PLENA

PROCESO No. 76001-23-33-000-2020-00335-00  
MEDIO DE CONTROL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ACTO ADMINISTRATIVO DECRETO NÚMERO 061 DEL 24 DE MARZO DE 2020  
PROFERIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CALIMA EL DARIEN

SALVAMENTO DE VOTO.

El Alcalde del Municipio de Calima El Darién, remitió a este Tribunal el Decreto No. 61 del 24 de marzo de 2020, mediante el cual se tomaron las siguientes medidas de carácter general RELACIONADOS CON LA DECLARACION DE LA *URGENCIA MANIFIESTA*

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

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

Si bien es cierto, el Decreto nacional 440 del 20 de marzo de 2020, adoptó *medidas en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19" y en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, en la Ley 137 de 1994 y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020"*, en el artículo 7º, solo dispuso lo siguiente:

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

**adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.**

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

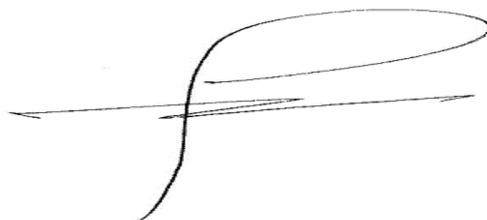
En este sentido, en la norma citada no desarrolló normas en materia de urgencia manifiesta, solo da por probada la causa para decretarla, por ello, el Municipio al expedir el Decreto analizado al declarar la urgencia manifiesta, ejerce una facultad ordinaria contenida en la Ley 80 de 1993, por ello, 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, que independientemente de existir o no lo reglado por el Presidente, pueden ejercerse autónomamente, así mismo las medidas tomadas como consecuencia de dicha declaratoria.

No puede ser de otra manera, ya que considerar lo contrario sería desconocer la autonomía de las entidades territoriales en la materia y sus facultades ordinarias en materia de contratación con las regulaciones vigentes, cosa diferente sería si el acto administrativo objeto de estudio, hubiere incorporado las demás regulaciones del Decreto, como el uso de formas de contratación especiales o la adición por más de una vez de los contratos, aspectos que si son objeto de desarrollo del estado de emergencia, económica, social o ecológica.

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

Fecha ut supra.

Atentamente,

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.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

### SALVAMENTO DE VOTO PARCIAL

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ACTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>DECRETO N°. 61 DEL 24 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDIA DE CALIMA</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>2020-335</b>

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, salvo voto parcial en el presente proceso, toda vez que no estoy de acuerdo con condicionarlo a que su extensión dure mientras exista la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, pues si bien 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, dicha norma es posterior al acto bajo estudio, de manera que para efectos de temporalidad, el acto administrativo en revisión, al momento de su expedición debía someter su duración a los efectos del Decreto Legislativo 440 de 2020.

Atentamente,



**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

**EXPEDIENTE:** 76001-23-33-000-2020-00335-00  
**AUTORIDAD:** MUNICIPIO DE CALIMA-DARIEN  
**ACTO:** DECRETO 061 DE 2020  
**SENTENCIA:** 10 DE JULIO DE 2020  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**MAGISTRADO PONENTE:** LUZ ELENA SIERRA VALENCIA

---

Con mi acostumbrado respeto por la decisión de la Sala Plena, me aparto parcialmente de lo decidido en la sentencia de la referencia avalando la legalidad condicionada del Decreto 061 del 24 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Calima-Darién.

La sentencia del Tribunal condicionó y anuló apartes del citado decreto municipal, en lo que concierne al salvamento parcial de voto es pertinente la siguiente cita:

*“TERCERO: CONDICIONAR la legalidad del artículo 5° del Decreto No. 61 del 24 de marzo de 2020, en el sentido de que la urgencia manifiesta se reputa vigente mientras dure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin que ello impida que la entidad territorial pueda con anticipación, declarar superada la urgencia manifiesta, por lo expuesto en la parte motiva”.*

Mi desacuerdo principal con la providencia es la aplicación retroactiva de las normas del Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020.

El Decreto 061 del 24 de marzo de 2020 declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Calima-Darién, para la época de expedición del decreto municipal en materia contractual estaba vigente el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo 2020<sup>1</sup> cuya excepcionalidad se limitó al tema de la

---

<sup>1</sup> 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.

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.

Con la decisión de condicionar la legalidad del artículo quinto del acto administrativo local sustentado en el Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020, se desconoce el principio de la irretroactividad de las normas jurídicas. Si bien la citada norma legislativa tenía como objeto mantener la disposición de la urgencia manifiesta del Decreto Legislativo 440 de 2020, sujetando esa facultad ya no a la emergencia económica, social y ecológica, sino a la emergencia sanitaria, ello no implica extender sus efectos hacia el pasado para incidir en el ámbito de validez del Decreto municipal Decreto 061 del 24 de marzo de 2020.

Efectivamente, cuando se estudia el ajuste a la legalidad de un acto administrativo, el marco de referencia y comparativo para analizar su validez<sup>2</sup> está compuesto por las normas superiores existentes y vigentes al momento de su nacimiento, por tanto, bajo ningún punto de vista podría una norma posterior como el Decreto Legislativo 537 de abril 12 de 2020 servir de norma de confrontación o de parámetro para analizar la sujeción al ordenamiento jurídico del Decreto municipal 061 del 24 de marzo de 2020 expedido por el municipio de Calima-Darién.

No es dable, aunque no se dice en el providencia, justificar la decisión judicial como una situación de aplicación retrospectiva del Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020, pues en estos eventos la norma nueva despliega su vigor al pasado pero únicamente con el objeto de regular los efectos, las consecuencias de situaciones que emergen y quedan bajo la órbita de la nueva regulación, pero en ningún caso, queda inserta como norma superior que condiciona la validez de las normas producidas con anterioridad a su vigencia, obligando a su acatamiento y sometimiento como presupuesto de su expedición.

El análisis que se hace en el control inmediato de legalidad es precisamente determinar la validez de una norma jurídica conforme al sistema jurídico existente y vigente al momento de su expedición.

El artículo 137 del CPACA establece como causales generales de anulación o invalidez de los actos administrativo, cuando se han expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse, sin

---

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> Santofimio Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, 2 edición, 1998, pág. 293: "La validez es el resultado de la perfecta adecuación, sumisión y cumplimiento en la elaboración y expedición del Acto Administrativo a los requisitos y exigencias establecidos en las normas superiores."

competencia, de forma irregular, desconociendo el derecho de audiencia y defensa, con falsa motivación y desvío de poder

En esta medida, el vínculo entre emergencia sanitaria y el mantenimiento de la regla de acreditar el hecho que da lugar a la urgencia manifiesta contenida en el Decreto Legislativo 537 de 2020, no puede servir de referente legal para cuestionar la validez de un decreto local expedido con anterioridad, esto atendiendo que el Decreto Legislativo no era una norma superior a la cual debía fundarse o someterse.

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

Magistrado,

  
**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**  
Magistrado

Fecha up supra