

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

PROCESO No. 76001-23-33-000-2020-00416-00  
MEDIO DE CONTROL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ACTO ADMINISTRATIVO DECRETO NÚMERO 1-3-0703 DE MARZO 20 DE 2020  
PROFERIDO POR LA GOBERNADORA DEL DEPARTAMENTO  
DEL VALLE DEL CAUCA

**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 el 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**

La Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca, remitió a este Tribunal el Decreto No. 1-3-0703 del 20 de marzo de 2020, mediante el cual se tomaron las siguientes medidas de carácter general:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución No. 0000407 del 13 de marzo de 2020, "Por la cual se modifican los numerales 2.4 y 2.6 del artículo 2 de la Resolución No.385 de 2020, por la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional".*

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

*Que dentro de las medidas preventivas frente a la Pandemia de COVID-19 el Gobierno Nacional ha expedido los Decretos No. 411 del 16 de marzo de 2020, "Por el cual se toman medidas transitorias debido a la emergencia sanitaria relacionada con el COVID-19 con respecto al régimen de zonas francas", No. 412 del 16 de marzo de 2020, "Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones", No. 417 del 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", No. 418 del 18 de*

marzo de 2020, "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público" y No. 420 del 18 de marzo de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19".

Que el día 17 de marzo del año 2020 se expidió el Decreto Departamental No. 1-3-0680, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE POLICÍA FRENTE AL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"...

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

Que el día 18 de marzo del año 2020 se expidió el Decreto Departamental No. 1-3-0691, "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA FRENTE AL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"...

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

Que el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-772-98 de 10 de diciembre de 1998, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, "(...) bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto.

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

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

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

*Que la presente declaratoria de urgencia manifiesta se fundamenta en la declaratoria de calamidad pública con ocasión de la Pandemia COVID 19 en el Departamento del Valle del Cauca, contenida en el Decreto Departamental No.1.3.0675 del 16 de marzo del año 2020.*

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

#### **- Trámite**

Una vez repartido el presente proceso, el Magistrado ponente a quien le fue asignado, mediante auto de fecha 17 de abril de 2020, avocó su conocimiento de forma oficiosa, al considerar que el Decreto objeto de revisión, era susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículo 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 Republica 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 número 1-3-0703 de 20 de marzo de 2020, fundamenta la declaratoria de urgencia manifiesta generada por la pandemia del Covid- 19 en el Departamento del Valle del Cauca, en la normatividad que la faculta, en las recomendaciones para la contención del coronavirus COVID 19 expedidas por el Ministerio de Salud y protección social, en las comunicaciones y recomendaciones de la OMS, los antecedentes de la enfermedad a nivel nacional y regional, en la declaratoria de calamidad

*pública declarada por el Departamento a través del Decreto Departamental No. 1.3.0675 del 16 de marzo de 2020; en las medidas de protección frente al Coronavirus tomadas mediante Decreto Departamental No. 1.3.0676 del 16 de marzo de 2020; en las medidas transitorias de policía frente al coronavirus COVID 19, mediante Decreto Departamental No. 1.3.0680 del 17 de marzo de 2020.*

*El acto administrativo objeto de análisis tomo en cuenta el Decreto 411, 412 de 16 de marzo de 2020, el primero, por medio del cual se toman las medidas preventivas frente a la Pandemia de COVID19 con respecto a las zonas francas; el segundo mediante el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública; el 417 de 17 de marzo de 2020, por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio Nacional; los decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, el primero, por medio del cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público y el segundo por medio de la cual se impartió instrucciones para expedir normas de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID 19 .*

*Así las cosas en el caso objeto de estudio, en los términos de los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte del Departamento del Valle del Cauca.*

*Por este aspecto se encuentra el Decreto local suficientemente motivado, desde los puntos de vista fáctico y jurídico...*

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

**EN EL PRESENTE CASO**, *el Decreto Departamental No. 1.3.0703 del 20 de marzo de 2020, se encuentra suscrito por la primera autoridad del Departamento del Valle del Cauca, esto es por su Gobernadora.*

*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 Departamental No. 1.3.0703 del 20 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.*

*Además, es necesario precisar que del acto administrativo objeto de estudio, se tiene que al declarar la Urgencia Manifiesta para conjurar la situación excepcional que por la emergencia sanitaria y de salud que representa la pandemia del coronavirus COVID 19 en el país y en el Departamento hacen procedente a la 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 contratos de suministro de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras, van dirigidas a conjurar la crisis e impedir que se propaguen sus efectos y guardan relación con el decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 .*

*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 del Decreto Departamental No. 1.3.0703 del 20 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 Departamental No. 1.3.0703 del 20 de marzo de 2020 se colige que existe CONEXIDAD desde el punto de vista fáctico, como se ha indicado, con el Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020, 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 ordena, 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 que 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 que 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 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 celebrar contratos de suministro de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras que ameritan son una forma de hacerle frente a la situación de emergencia y señalar las acciones para la mitigación de esa emergencia sanitaria.

*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 pasible 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 conexidad 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 República, 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 que

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 lo 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 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 corporación 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

---

<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."*

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 tarta 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 decontrol 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><u>ejercicio de la función administrativa</u></i></b> y <b><i><u>como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción,</u></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 indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA.  Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.

#### **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 1-3-0703 del 20 de marzo de 2020, expedido por la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca, 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 COV/D-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. 1-3-0703 (Marzo 20 de 2020) "Por medio del cual se hace la declaratoria de una urgencia manifiesta con motivo de una calamidad pública decretada por la Gobernación del Valle del Cauca mediante Decreto 1-3-0675 del 16 de marzo de 2020, por ocasión del covid19 se autorizan los gastos necesarios para enfrentar o mitigar sus consecuencias en el Departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones"-;* con la indicación de las facultades que permitieron su expedición- *"La Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere los artículos 296 y 305 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 74 del Decreto 1510 de 2013, compilado por el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015, la Ley 1523 de 2012"-;* su parte considerativa – *"CONSIDERANDO";* - y resolutive- *"Que con conforme a lo anterior se DECRETA"-;* su vigencia - *"Artículo 5º: El presente decreto rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias"-;* y la respetiva firma de quien lo suscribió- *"Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca"-.*

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. En reunión extraordinaria del 16 de marzo de 2020 del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de desastres de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca, se suscribió el Acta No. 1.430-2.5-003 en la que dejó constancia que se aprobó por unanimidad la necesidad de establecer acciones con la finalidad de construir el Plan de Acción Específico para la Recuperación, estableciéndose líneas de intervención de Asistencia Humanitaria de Emergencia, Agricultura y Medio Ambiente; Apoyo al Adulto Mayor; Equipos; Insumos y Servicios en Salud; Seguridad y Orden Público.
2. Mediante Decreto No. 1-3-00675 del 16 de marzo de 2020, la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca, declaró la situación de calamidad pública en dicho ente territorial bajo las siguientes medidas:

*"ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la situación de calamidad pública en el Departamento del Valle del Cauca, por término de hasta seis (6) meses, con ocasión de lo expresado en la parte motiva del presente decreto.*

*PARAGRAFO: El presente decreto se podrá prorrogar o modificar siempre que sea necesario para establecer medidas que sean más eficaces para la atención de respuesta, rehabilitación y reconstrucción o nuevos hechos se presenten con posteridad a su promulgación, previo concepto favorable del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de la declaratoria que se profiere, se dará aplicación y utilización a las prescripciones legales señaladas en los artículos 65, 66, 67 y 80 de la Ley 1523 del 2012, entre otras.*

*ARTÍCULO TERCERO: Disponer la aplicación de lo señalado en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, a través del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, en coordinación con la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres, para que se elabore y se adopte el Plan de Acción Específico que incluya las actividades para el manejo de la situación de calamidad pública en el Departamento del Valle del Cauca.*

*ARTÍCULO CUARTO: El seguimiento y control de dicho plan estará a cargo de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento del Valle del Cauca.*

*ARTÍCULO QUINTO: Hace parte del presente Decreto el Acta No.003 del día 16 de marzo de 2020 suscrita en reunión extraordinaria del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres y todos los documentos aprobados en dicha sesión.*

*ARTÍCULO SEXTO: El presente decreto rige a partir de su fecha de expedición."*

Las anteriores medidas se tomaron bajo las siguientes consideraciones:

*"Que el 10 de marzo de 2020, mediante Circular No. 0018 el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública, emitieron*

*acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.*

*Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS), calificó el COVID -19 como una pandemia.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de Resolución 385 de marzo 12 del 2020, declaró la Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional y se adoptaron medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID -19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

*Que para poder atender adecuadamente la población que resulta afectada, se convocó de manera extraordinaria el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD), para evaluar la situación de viabilidad de declarar la Calamidad Pública en el Departamento, de acuerdo a lo establecido en los artículos 57 y 58 de la Ley 1523 del 2012.*

*Que el CDGRD mediante Acta No. 003 de fecha 16 de marzo de 2020 recomendó declarar calamidad pública en el Departamento del Valle del Cauca con ocasión de la emergencia sanitaria presentada por el COVID-19.*

*Que como consecuencia de la presencia del COVID —19, el Departamento del Valle del Cauca se enfrenta a un grave riesgo en la salud y vida de los habitantes del territorio, las actividades económicas, sociales y culturales.*

*Que la misma Ley 1523 de 2012 define en el artículo 58 de la calamidad pública, como el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales, que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios, recursos ambientales; causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en lo respectivo al territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento, ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción...*

*Que en toda situación de desastre o de calamidad pública como la que se está aconteciendo con ocasión del COVID - 19, el interés público o social prevalecerá sobre el interés particular.*

*Que en observancia de la situación de afectación de la población Vallecaucana y la posible evolución del COVID-19, de acuerdo con lo estipulado en el Acta No.003 de marzo 16 de 2020 del CDGRD del Valle del Cauca, se hace necesario declarar la situación de calamidad pública en el Departamento del Valle del Cauca”.*

### **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, expedida 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.

En sentencia de fecha 11 de mayo de 2020, proferida dentro del expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, 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”.*

- **Juicio de 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 Republica; y seguidamente con el ordenamiento jurídico.

- **Concordancia entre el decreto objeto de revisión (Decreto No. 1-3-0703 del 20 de marzo de 2020), y el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020**

Mediante el Decreto No. 1-3-0703 del 20 de marzo de 2020, la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca, de acuerdo con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, declaró la Urgencia Manifiesta con el fin de atender la situación de emergencia presentada por la pandemia ocasionada por el covid-19. Para el efecto, ordenó a las dependencias de la administración departamental central la celebración de los actos jurídicos contractuales que se ameritaran, bajo la modalidad de contratación directa, para el suministro de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras para garantizar la seguridad y el orden publico y mitigar y conjurar los efectos negativos generados por el covid-19 a la población vallecaucana.

Así mismo se ordenó, a través del Departamento Administrativo de Hacienda y Finanzas Públicas, realizar los trámites presupuétales internos necesarios para garantizar los recursos para la realización de convenios o contratos bajo el marco de la urgencia manifiesta.

Por ultimo ordenó que inmediatamente después de celebrados los contratos o convenios originados de la declaratoria de urgencia manifiesta, éstos y el acto de declaratoria, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos y de las pruebas de los hechos, se enviaran para control fiscal a la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 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) La declaratoria de situación de calamidad pública por seis meses en dicho ente territorial con ocasión del covid-19; iv) El Decreto Departamental No. 1.3.0676 mediante el cual el ente territorial dicto medida de protección frente al coronavirus covid-19; v) Los Decretos 412 y 418 de marzo de 2020, dictados por el Presidente de la Republica que contienen normas para la conservación del orden público; vi) El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual el Presidente de la Republica declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional; vii) El Decreto Departamental 1-3-0691 del 18d marzo de 2020 que decreto el toque de queda en todo el territorio del Departamento; y viii) Los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

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 Republica 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

---

<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".*

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.

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.

Quando 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 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y los parámetros jurisprudenciales para declarar la urgencia manifiesta y la consecuente contratación directa.

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

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

En este caso, la declaratoria de urgencia manifiesta se ajusta a derecho, pues la misma fue una manifestación directa de una autoridad administrativa –Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca-, la que se realizó mediante acto debidamente motivado, en virtud del hecho comprobado que daba lugar a la misma, 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 República 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.

Respecto de la disposición contenida en su párrafo, si bien será declarada su legalidad, sin embargo, será condicionada la de la expresión "*las dependencias de*", en el entendido que deberá existir un acto administrativo previo en el que se haya delegado expresamente la competencia para contratar por parte de la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca a los jefes de las dependencias de la Administración Departamental Central.

Lo anterior teniendo en cuenta que el artículo 11 de la ley 80 de 1993 dispone que, la competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso; y a nivel territorial, son los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

Por su parte, el artículo 12 ibidem señala que, los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones a los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes.

***"Artículo 2º. Autorizar al Departamento Administrativo de Hacienda y Finanzas Públicas para realizar los trámites presupuestales internos necesarios y que garanticen los recursos para la realización de convenios y/o contratos para el suministro de bienes, prestación de servicios y la ejecución de obras en el inmediato futuro que se requieran".***

El anterior artículo resulta acorde con las previsiones legales – art. 42 de la ley 80 de 1993-y lo establecido en el Decreto Legislativo 440 de 2020 -art. 7-, en lo que respecta a los contratos que pueden celebrarse bajo la declaratoria de urgencia manifiesta para el suministro de bienes, la prestación de servicios, o la ejecución de obras.

Sin embargo, se declarara su legalidad condicionada, 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 y gobernadores para realizar traslados presupuestales, tales como los Decretos Nos. 461 del 22 de marzo de 2020<sup>3</sup> y 512 del 02 de abril de 2020<sup>4</sup>.

---

<sup>3</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>4</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".*

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

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

En cuanto al contenido de la anterior disposición, se aprecia que la prolongación de la urgencia manifiesta no puede quedar sujeta a la calamidad pública declarada en el Departamento del Valle del Cauca, sino a las previsiones que se dispusieran en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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

Bajo dicho panorama se declarará la nulidad de la expresión *"una vez superados los eventos que han dado lugar a la declaratoria de calamidad pública"* y se condicionará el resto de ese artículo en el entendido de que la urgencia manifiesta declarada por la Gobernadora del Departamento Valle del Cauca, 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 dicha situación.

Así pues, sin perjuicio de las salvedades anotadas y la expresión anulada, se concluye que 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 COV/D-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, prestación de servicios o ejecución de obras, 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 lo que se busca es 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 para facilitar la actividad de las entidades estatales en la búsqueda de evitar la propagación del virus covid 19 y mitigar los efectos de la Pandemia, a través de la contratación directa para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, dentro del estado de emergencia económica, social y

ecológica, declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, todo lo cual, 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, la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca, 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 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 transmisión del coronavirus covid19 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 CAUCA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: CONDICIONAR** la legalidad del párrafo del artículo 1º del Decreto No. 1-3-0703 del 20 de marzo de 2020, en el entendido que deberá existir un acto administrativo previo en el que se haya delegado expresamente la competencia para contratar por parte de la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca a los jefes de las dependencias de la Administración Departamental Central, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONDICIONAR** la legalidad del artículo 2º del Decreto No. 1-3-0703 del 20 de marzo de 2020, en el entendido 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 y gobernadores para realizar traslados presupuestales, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: DECLARAR** la nulidad de la expresión "*una vez superados los eventos que han dado lugar a la declaratoria de calamidad pública*" contenida en el artículo 4º del Decreto, No. 1-3-0703 del 20 de marzo de 2020, proferido por la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca y **CONDICIONAR** dicho artículo en el sentido de que la urgencia manifiesta declarada por la Gobernadora del Departamento Valle del Cauca, 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, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: DECLARAR** ajustado a derecho el resto del articulado del Decreto No. 1-3-0703 del 20 de marzo de 2020, proferido por la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca de acuerdo con la parte motiva de la presente providencia.

**QUINTO:** Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente (Gobernación del Departamento del Valle del Cauca) 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**



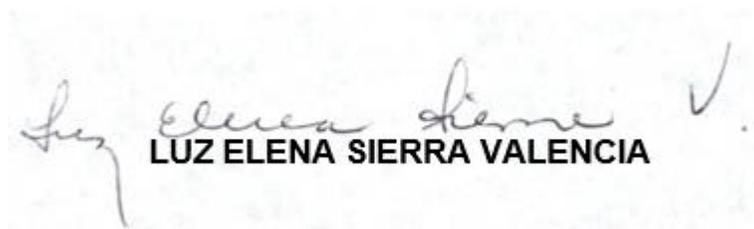
**FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ**



**VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ**  
Magistrado



**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
Magistrada



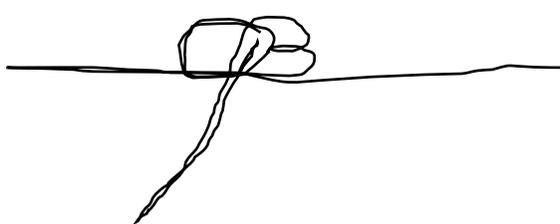
**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**



**OMAR EDGAR BORJA SOTO**  
Salva voto parcial



**EDUARDO ANTONIO LUGO 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. 76001-23-33-000-2020-00416-00  
MEDIO DE CONTROL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ACTO ADMINISTRATIVO DECRETO NÚMERO 1-3-0703 DE MARZO 20 DE 2020  
PROFERIDO POR LA GOBERNADORA DEL DEPARTAMENTO  
DEL VALLE DEL CAUCA

SALVAMENTO DE VOTO.

La Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca, remitió a este Tribunal el Decreto No. 1-3-0703 del 20 de marzo de 2020, mediante el cual se tomaron las siguientes medidas de carácter general relacionadas con 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.

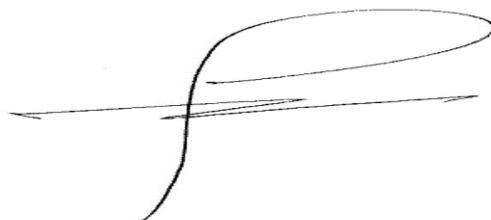
En este sentido, en la norma citada no desarrolló normas en materia de urgencia manifiesta, solo da por probada la causa para decretarla, por ello, el Departamento al expedir el Decreto analizado al declarar la urgencia manifiesta, ejerce una facultad ordinaria contenida en la Ley 80 de 1993, por ello, 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 curved 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°. 1-3-703 DEL 20 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR EL DEPARTAMENTO DEL VALLE</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>2020-416</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, dicho 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:** 76001-23-33-000-2020-00416-00  
**AUTORIDAD:** DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA  
**ACTO:** DECRETO 1-3-703 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 1-3-0703 del 20 de marzo de 2020 proferido por la Gobernadora del Valle del Cauca.

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

*“TERCERO: DECLARAR la nulidad de la expresión “una vez superados los eventos que han dado lugar a la declaratoria de calamidad pública” contenida en el artículo 4° del Decreto, No. 1-3-0703 del 20 de marzo de 2020, proferido por la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca y CONDICIONAR dicho artículo en el sentido de que la urgencia manifiesta declarada por la Gobernadora del Departamento Valle del Cauca, 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, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia”.*

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 1-3-703 del 20 de marzo de 2020 declaró la urgencia manifiesta en el Departamento del Valle del Cauca con ocasión de la calamidad pública derivada de coronavirus covid 19, 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 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 cuarto del acto administrativo territorial 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 Departamental 1-3-703 del 20 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 Departamental 1-3-703 del 20 de marzo de 2020.

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

---

<sup>1</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."

<sup>2</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 regirán por la normatividad vigente.

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.

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 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.

Adicionalmente, el texto del artículo mantiene la medida de urgencia manifiesta contractual hasta la superación de los hechos que dieron origen a la calamidad pública, precisamente se refiere con ello a la emergencia sanitaria decretada en todo el territorio nacional por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución 000385 del 12 de marzo de 2020, de tal forma que no era necesario anular ni condicionar apartes del artículo 4 del Decreto 1-3-703 del 20 de marzo de 2020.

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

Magistrado,

  
**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**  
Magistrado

Fecha up supra