



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**

Popayán, dos (02) de julio de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente:           JAIRO RESTREPO CÁCERES**

**Expediente:                       19001 23 33 005 2020 00301 00**

**Entidad:                         PATÍA - CAUCA**

**Acto:                               DECRETO No. 032 del 23 de marzo de 2020** *“Por el cual se declara la Urgencia Manifiesta para celebrar la contratación de obras, bienes y servicios necesarios para atender la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus (COVID-19) en Patía, Cauca”*

**Medio de control:               Control inmediato de legalidad**

**Sentencia No.**

**I. OBJETO A DECIDIR**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Cauca, en virtud de lo normado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, a resolver, en única instancia, el control inmediato de legalidad del Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del municipio de Patía (C), *“Por el cual se declara la Urgencia Manifiesta para celebrar la contratación de obras, bienes y servicios necesarios para atender la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus (COVID-19) en Patía, Cauca”*.

**II. ANTECEDENTES**

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud -OMS- calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, declaró *«la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020»*. En la mencionada Resolución, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID-19 (Coronavirus).

Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República, con la firma de todos los Ministros y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las del artículo 215 de la Constitución Política y de LEEE, declaró o estableció el *«Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el termino de 30 días»*, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del COVID-19 (coronavirus), y por otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional; atendiendo, entre otras, a las siguientes motivaciones:

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00301 00  
Entidad: PATÍA - CAUCA  
Acto: DECRETO No. 032 del 23 de marzo de 2020  
Medio de control: Control inmediato de legalidad

*"...Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos...*

*Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales." (Subraya la Sala).*

Posteriormente, el alcalde del municipio de Patía-Cauca, expidió el Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020 *"Por el cual se declara la Urgencia Manifiesta para celebrar la contratación de obras, bienes y servicios necesarios para atender la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus (COVID-19) en Patía, Cauca"*.

El 24 de abril de 2020, la Secretaría de esta Corporación remitió al correo electrónico del despacho del Magistrado Sustanciador, el acto administrativo de la referencia a fin de llevar a cabo el trámite de rigor.

Mediante proveído del 27 de abril de 2020, el Magistrado Ponente dispuso avocar conocimiento, en única instancia, del medio de control de la referencia, a efectos de adelantar el respectivo control inmediato de legalidad, informó a la comunidad sobre el particular (para el efecto publicó un aviso en la página de la Rama Judicial, en el lugar especialmente dispuesto para el efecto y, además, en el *link* de "avisos a las comunidades" tanto de la Secretaría como del Despacho y en la página web de la entidad territorial que expidió el acto) y vinculó al Ministerio Público.

## **2.1. El texto de la norma a revisarse<sup>1</sup>**

A continuación, se transcribe en su integridad el texto del Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020:

*"EL ALCALDE MUNICIPAL DE PATÍA, CAUCA, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en la ley 80 de 1993 modificada por la ley 1150 de 2007, la ley 489 de 1998 y el decreto 1082 de 2015, y,*

### **CONSIDERANDO**

*Que el artículo 1º de la Constitución establecen que son fines esenciales del estado: "Servir a la Comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden público. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes de Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares.*

*Que conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional el derecho a la salud es un derecho de carácter fundamental, consagrado como tal en la ley 1751 de 2015.*

*Que, la Constitución Política de Colombia establece en su artículo 49 establece (sic) que la atención a la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, el cual debe garantizar el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

---

<sup>1</sup> Expediente en medio magnético

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00301 00  
Entidad: PATÍA - CAUCA  
Acto: DECRETO No. 032 del 23 de marzo de 2020  
Medio de control: Control inmediato de legalidad

Que el artículo 3 de la ley 1523 de 2012, dispone los principios generales asociados con la gestión del riesgo, dentro de los que se resaltan: a) principio de protección; b) principio de solidaridad social; c) principio de interés público; d) principio de precaución; e) principio sistémico; f) principio de concurrencia; y g) principio de subsidiariedad.

Que los principios enunciados en el acápite anterior, orientan las acciones dirigidas a disminuir el impacto negativo que conllevan las situaciones de emergencia y desastres de origen natural y antrópico.

Que la ley 1751 de 2015 establece como obligación a cargo del Estado formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas.

Que para la protección de los más débiles es deber social del Estado y en este caso del municipio de Patía, Cauca, tomar las medidas que sean necesarias para prevenir, mitigar y conjurar los efectos de la pandemia generada por el COVID-19; razón por la cual el municipio de Patía requiere adquirir bienes, obras y servicios, que en el marco de sus competencias y con la prontitud que las circunstancias lo exigen, son necesarias para hacerle frente a las fases de contención y mitigación de la pandemia.

Que la contratación estatal es un instrumento a través del cual "las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines" (Art. 3 ley 80 de 1993).

Que teniendo en cuenta la emergencia sanitaria en que se encuentra todo el país en especial el municipio de Patía, Cauca, la entidad local no cuenta con el plazo indispensable para adelantar el procedimiento ordinario de escogencia de contratistas de acuerdo con las modalidades de selección previstas en el Estatuto General de Contratación Estatal, lo que le impediría dar respuesta oportuna a las actividades de prevención, contención y mitigación de los efectos de la pandemia generada por el COVID-19 que requiere adelantar el municipio.

Que la urgencia manifiesta es un estatuto excepcional previsto por la ley 80 de 1993, concebido precisamente para aquellos casos que exigen una satisfacción inmediata de las necesidades funcionales de la administración.

Artículo 42 ley 80 de 1993: "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 públicos. Parágrafo. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente".

Que, respecto de la Urgencia Manifiesta, la Corte Constitucional a (sic) establecido; "es una situación que se pueden (sic) decretar directamente por cualquier autoridad administrativa sin autorización previa, a través de acto debidamente motivado. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos: - cuando la continuidad del servicio exija suministro de bienes, o la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro. - cuando se presente situaciones relacionadas con los estados de excepción. - Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, - En general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos" (Corte Constitucional, Sentencia C-772 de 1998...)

Que, en efecto, la presencia en Colombia del COVID-19 declarado como PANDEMIA por la OMS y que dio lugar a que el Gobierno Nacional declarara la Calamidad Pública así como el Municipio lo hizo en su jurisdicción mediante decreto No. 031 del 23 de marzo de 2020, represente una situación fáctica que amenaza de forma inminente la salud pública y hace necesaria la adopción de todas las medidas inmediatas y eficaces para la contención y mitigación del virus correspondiéndole funcionalmente al municipio atender las necesidades que la situación imprevisible e irresistible le plantea, de acuerdo a su competencia establecida en la Constitución y la ley.

Que dada la magnitud de la emergencia sanitaria por la Pandemia COVID-19 y la ausencia de situaciones precedentes que pudieran orientar el comportamiento del virus, las dimensiones

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00301 00  
Entidad: PATÍA - CAUCA  
Acto: DECRETO No. 032 del 23 de marzo de 2020  
Medio de control: Control inmediato de legalidad

*de su impacto y la forma de atacarlo, no se puede a priori dimensionar las necesidades que han de ser atendidas, los insumos indispensables para afrontarla, el recurso humano para afrontarla, el recurso humano indispensable para atenderla, razón por la cual resulta imposible un ejercicio de previsión detallada que precise la entidad con respecto a obras, compra de bienes y servicios que han de efectuarse.*

*Que la conexidad entre la actividad contractual, los objetos de los contratos que al amparo de la urgencia manifiesta se celebren, los valores que se comprometan, su pertinencia para conjurar los efectos sociales negativos para la salud ocasionados por la pandemia y la situación de emergencia sanitaria a la que el municipio se enfrente, ha de quedar expresamente consagrados en los estudios previos para evitar cualquier abuso de la situación.*

*En mérito de lo expuesto, el alcalde municipal del municipio de Patía, Cauca,*

#### DECRETA

*ARTÍCULO 1. Declara la URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de Patía, Cauca, para prevenir, conjurar y mitigar la situación de emergencia descrita en la parte motiva del presente acto administrativo y sus efectos y con la finalidad de atender las fases de contención y mitigación del COVID-19 declarado como PANDEMIA por la OMS.*

*ARTÍCULO 2. Para la adquisición de bienes, obras y servicios en el marco de la URGENCIA MANIFIESTA, cada Dependencia solicitante debe justificar en los estudios previos la necesidad, la inmediatez de la contratación, su conexidad y relación directa con las fases de contención y mitigación de la Pandemia COVID-19, así como la contribución del bien, obra y servicio al enfrentamiento de la emergencia de tal forma que el empleo de las modalidades de contratación ordinaria sean ineficaces e ineficientes para satisfacer la necesidad.*

*PARÀGRAFO. Los procesos de contratación que durante el lapso por el que se prolongue la situación que ha dado lugar a la declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA puedan adelantarse dentro de los parámetros normales de contratación, deberán ceñirse a las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y demás disposiciones legales y reglamentarias que lo complementan, siempre que la planeación contractual indique que la atención de la necesidad requerida en el marco de las funciones del Municipio puede cumplirse dentro de los términos previstos por la ley sin poner en riesgo la oportuna ejecución de las medidas necesarias a adoptar en el marco de las fases de contención y mitigación del virus.*

*ARTÍCULO 3. Ordenar a las dependencias solicitantes, a los funcionarios que intervengan en la planeación contractual que observen con estricta atención y cuidado la circular conjunta número 014 del 1º de junio de 2011 de la Contraloría General de la República, Auditoría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación, conforme a lo expresado en la parte motiva del presente decreto.*

*ARTÍCULO 4. Ordenar realizar los trámites presupuestales requeridos para obtener los recursos necesarios para la adquisición de bienes, obras o servicios necesarios para conjurar la situación de emergencia sanitaria.*

*ARTÍCULO 5. Disponer que el grupo de gestión contractual, conforme y organice los expedientes contractuales respectivos, con copia de este acto administrativo, de los contratos originados en la presente URGENCIA MANIFIESTA, y demás antecedentes técnicos y administrativos, remitirlos a la Contraloría Departamental del Cauca, para el ejercicio del control pertinente, de conformidad con el artículo 43 de la ley 80 de 1993.*

*ARTÍCULO 6. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición."*

## 2.2. Intervenciones

**2.2.1.** La entidad que expidió el decreto, enfatizando en el contexto de la pandemia, y, además, haciendo hincapié en diversas preocupaciones que se tienen por la falta de recursos, la dotación hospitalaria insuficiente para afrontar brotes de contagio y el deber constitucional y legal que le asiste a la máxima autoridad del municipio, de proteger a los residentes del municipio de Patía con los medios dispuestos en el ordenamiento, que le otorga a los burgomaestres la competencia para adoptar las decisiones conducentes a prevenir y atender los

contagios, sostuvo que decretó la urgencia manifiesta como medida inmediata, conducente, pertinente y necesaria, para afrontar la situación y poder adquirir a través de la contratación directa, algunas obras, compra de bienes y servicios con destino a la prevención y mitigación del virus en su circunscripción territorial.

**2.2.2.** No se presentaron intervenciones de terceros interesados.

### **2.2.3. Del Ministerio Público**

La Procuradora 39 Judicial II en Asuntos Administrativos, luego de analizar la normativa constitucional y legal que regula la materia de debate, consideró que el Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020 dictado por el alcalde del municipio de Patía – Cauca no riñe con las facultades que establece la Carta Política en casos de emergencia, dado que no se suspendieron los derechos humanos ni las libertades fundamentales, por el contrario, promueve la prevención, mitigación, control y pronta respuesta a la propagación y los efectos adversos que se deriven de la pandemia por cuenta del COVID-19.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **3.1. La Competencia**

El Tribunal es competente para decidir en **ÚNICA INSTANCIA** sobre la legalidad del acto administrativo referido, en razón a la entidad territorial que lo expidió, según lo establecido por el numeral 14° del artículo 151 del C.P.A.C.A.<sup>2</sup>, en concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

### **3.2. Los estados de excepción en la Constitución de 1991**

La Constitución Política de 1991, en un intento por desterrar el uso desmedido y abusivo de la figura del «Estado de Sitio» establecida en el marco de la constitución anterior y que generalmente conllevaba restricciones exageradas a los derechos, reguló de manera detallada y minuciosa el asunto, primero, estableciendo de manera expresa tres estados de excepción: el de “Guerra Exterior” (art. 212), el de “Comoción Interna” (art. 213) y el de “Emergencia” (art. 215); y segundo, creando rigurosos escrutinios políticos y jurídicos a dichos instrumentos, para dejar en claro que se sujetan al imperio de la Constitución y de la Ley.

### **3.3. El Estado de Emergencia**

Para los efectos del sub iudice, es importante señalar que el «Estado de Emergencia» está regulado por el artículo 215 de la Constitución, de la siguiente manera:

---

<sup>2</sup> “Artículo 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción (sic) y como desarrollo de los Decretos legislativos que fuesen dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan. (...)”.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00301 00  
Entidad: PATÍA - CAUCA  
Acto: DECRETO No. 032 del 23 de marzo de 2020  
Medio de control: Control inmediato de legalidad

*“ARTICULO 215. 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.*

*Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

*El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.*

*El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.*

*El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.*

*El presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.*

*El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos contemplados en este artículo.*

*PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”*

En resumen, de acuerdo con el artículo 215 constitucional transcrito, cuando sobrevengan hechos distintos a los constitutivos de «guerra exterior» y de «conmoción interior», a los aluden los artículos 212 y 213 del Texto Superior, 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 ser declarado el Estado de Emergencia por el presidente de la República, por períodos de hasta 30 días que pueden ser prorrogados 2 veces más y que sumados no podrán exceder de 90 días en el año.

Desde el punto de vista normativo, quizá el rasgo más significativo de los estados de excepción, incluido el de emergencia, es la facultad que se le atribuye al señor presidente de la República para “*dictar decretos con fuerza de ley*”. En el caso específico del Estado de Emergencia, el artículo 215 Superior señala, que además del “*decreto declarativo*”, que es el que declara la situación de emergencia, el Gobierno Nacional puede dictar decretos con fuerza de ley, denominados «*decretos legislativos*», destinados exclusivamente a conjurar o remediar, o solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Ahora bien, naturalmente, el Gobierno Nacional, bien sea a través del señor presidente de la República, o por medio de otra autoridad subordinada a él, como, por ejemplo, sus ministros de despacho, directores de departamentos administrativos o superintendentes, directores de agendas estatales, etc.; así como los órganos autónomos e independientes y, las autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar, en el ámbito de sus jurisdicciones, lo dispuesto en los «*decretos legislativos*» expedidos para conjurar el «*estado de emergencia*»; para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución, y de las competencias reguladoras de cada uno de estos órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales, los cuales pueden adoptar las diferentes formas jurídicas establecidas en el ordenamiento jurídico, tales como, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, circulares, etc., para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el estado de excepción.<sup>3</sup>

### **3.4. El control a los poderes excepcionales del ejecutivo en los estados de excepción**

Como se destacó en el acápite precedente, la Constitución Política de 1991 estableció un sistema robusto de controles, tanto político como jurídico, sobre las medidas y decisiones extraordinarias adoptadas por el Ejecutivo y las autoridades públicas en general, al amparo de los estados de excepción.

#### **3.4.1. Control político**

El artículo 215 Superior señala, que en el decreto que declare el «*estado de emergencia*», el Gobierno nacional convocará al Congreso, si este no se hallare reunido. La aludida norma establece: Que el Congreso examinará el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre su conveniencia y oportunidad. **(ii)** Que el Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos señalados. Y **(iii)** Que el presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el estado de emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en la norma, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

En ese sentido, es al Congreso de la República a quien compete examinar, por razones de conveniencia y oportunidad, los «*decretos declarativos*», es decir, los

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), sentencia de 5 de marzo de 2012, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

que expida el Gobierno Nacional para declarar o establecer el estado de emergencia.

El propósito de este control es deducir la responsabilidad política del presidente y de los ministros por la declaratoria de los estados de excepción sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

### **3.4.2. Control constitucional**

El parágrafo del artículo 215 Constitucional señala que *"el Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos [...], para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento"*. Asimismo, el artículo 241.7 Superior establece que *"a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (...) Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7.- Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución"*. En esos mismos términos, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 señala, que *"la Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los Decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción (sic) de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen"*.

Por lo tanto, la Corte Constitucional es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, los «decretos legislativos» que expida el Gobierno Nacional en desarrollo de un «estado de emergencia». Sin embargo, a partir de la sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional también ha venido asumiendo el control, tanto formal como material, no solo de los «decretos legislativos» que se dictan al abrigo de las facultades extraordinarias atribuidas al Ejecutivo en los estados de excepción, sino que también, de los «decretos declaratorios», que son los que declaran la situación de emergencia.<sup>4</sup>

### **3.4.3. Control de legalidad**

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *"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 (sic), tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición"*. En esos mismos términos, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, señala: *"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 (sic), (como lo es el estado de emergencia), tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo*

---

<sup>4</sup> A partir de entonces esta sería la línea jurisprudencial mayoritaria, seguida entre otras, en las sentencias C-300 de 1994, C-366 de 1994, C-466 de 1995, C-027 de 1996 y C-122 de 1997 y reiterada por unanimidad en la sentencia C-802 de 2002.



Expediente: 19001 23 33 005 2020 00301 00  
Entidad: PATÍA - CAUCA  
Acto: DECRETO No. 032 del 23 de marzo de 2020  
Medio de control: Control inmediato de legalidad

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”.

Por lo tanto, el Consejo de Estado es el competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, “las medidas de carácter general que sean dictadas (por las autoridades del orden nacional) en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción (sic)”; mientras que los actos administrativos de naturaleza general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los “decretos legislativos” durante los regímenes de excepción, serán revisados, enjuiciados o controlados, de manera inmediata, por el tribunal administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que los expida.

### **3.5. Naturaleza, finalidad y características del control inmediato de legalidad**

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en Ley Estatutaria 137 de 1994 y en la Ley 1437 de 2011, para examinar “las medidas de carácter general que sean dictadas” por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la Ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los Decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de excepción, y los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional para conjurarla.

El Consejo de Estado<sup>5</sup> ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

*“1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic). De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.*

*2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 10, Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00, sentencia de 11 de mayo de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción (sic) y de los decretos legislativos que expida el Presidente (sic) de la República para conjurarlo.

4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción (sic). Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

5. La Sala Plena del Consejo de Estado<sup>6</sup> ha dicho además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad (sic), según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad (sic), siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6. Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, solo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."

### **3.6. Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad**

En lo que tiene que ver con cuales son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

---

<sup>6</sup> Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: **(i)** que se trate de un acto de contenido general; **(ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **(iii)** que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

### **3.7. Estudio de procedencia en el Sub Judge**

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Patía, o si, por el contrario, esta Corporación debe abstenerse de ello.

#### **3.7.1. Que se trate de un acto de contenido general**

Revisada la parte resolutive del Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020 del municipio de Patía, se comprueba que se dispuso la declaratoria de la situación de **URGENCIA MANIFIESTA** a partir de las previsiones de los artículos 1 y 49 Superiores, de las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 489 de 1998, 1523 de 2012, 1751 de 2015 y del Decreto 1082 de 2015, con el fin de adelantar las acciones contractuales, presupuestales y demás que sean necesarias para superar la atención inmediata de la emergencia en salud por Covid-19.

De lo expuesto, resulta claro que las determinaciones adoptadas en el objeto del sub judge, proferido por el alcalde municipal de Patía, son de carácter general y *erga omnes*, pues procuran el desarrollo de las actividades contractuales bajo una figura legal, cuya finalidad en este caso consiste en prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos para hacer frente a la pandemia.

#### **3.7.2. Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa**

Amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de "*función administrativa*" elaboradas por la jurisprudencia y la doctrina especializada, y por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, la Sala entiende que de manera general, "*función administrativa*" es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones.

Ahora bien, aterrizando ese postulado conceptual al caso en concreto, se tiene que el Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020, señala en su encabezado que el respectivo acto es expedido por el alcalde del municipio de Patía, en ejercicio de sus funciones como primera autoridad en su jurisdicción, en aras de dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Además, en concordancia con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se destaca que la Urgencia Manifiesta constituye un mecanismo extraordinario y residual para afrontar circunstancias o eventos imprevistos, apremiantes, de calamidad pública y/o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio público, circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00301 00  
Entidad: PATÍA - CAUCA  
Acto: DECRETO No. 032 del 23 de marzo de 2020  
Medio de control: Control inmediato de legalidad

trámite de escogencia reglada del contratista, y en el presente caso, el alcalde es la autoridad competente para declarar dicha situación excepcional en los desarrollos contractuales de la entidad pública.

Se colige de lo expuesto, que el alcalde del municipio de Patía, en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, expidió el referido Decreto No. 032 de 2020, en la medida que su expedición se efectúa con fundamento en las atribuciones constitucionales y legales previstas para la figura del alcalde como jefe de la administración local y representante legal del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto o exigencia de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

### **3.7.3. Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional durante un Estado de excepción**

En aras a determinar si se cumple con este último presupuesto de procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala deberá revisar los considerandos del Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020 del alcalde municipal de Patía, los cuales fueron transcritos al inicio de la providencia.

Al efectuar la mencionada revisión, se encuentra que el referido Decreto se fundamenta en las siguientes disposiciones normativas, ordenadas según aparecen en su parte considerativa, así: **(i)** Ley 80 de 1993 por la cual se expide el estatuto General de Contratación de la Administración Pública, modificada por la Ley 1150 de 2007; **(ii)** Ley 489 de 1998 Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones; **(iii)** Decreto 1082 de 2015 por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional; **(iv)** Ley 1523 de 2012 Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones; y la **(v)** Ley 1751 de 2015, por la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

Pero además, debe tenerse en cuenta que la materia que regula el acto objeto del presente control de legalidad, se encuentra intrínsecamente relacionado con lo dispuesto en **(vi)** el Decreto Legislativo 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; **(vii)** el Decreto Legislativo 440 del 21 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; y **(viii)** Decreto Legislativo 512 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Por lo anterior, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 032 del 23 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara la Urgencia Manifiesta para celebrar la contratación de obras, bienes y servicios necesarios para atender la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus (COVID-19) en Patía, Cauca”*, puesto que se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00301 00  
Entidad: PATÍA - CAUCA  
Acto: DECRETO No. 032 del 23 de marzo de 2020  
Medio de control: Control inmediato de legalidad

función administrativa y tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante un estado de excepción.

### **3.8. El control inmediato de legalidad del Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Patía**

Definida la procedibilidad del control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Patía, procede entonces la Sala a realizar el correspondiente análisis integralidad de dicho acto administrativo; estudio que se dividirá en dos aspectos, los formales y los materiales.

En lo que tiene que ver con los aspectos formales, se revisarán la competencia y los requisitos de forma; y respecto de los aspectos materiales, se estudiará lo atinente a la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el estado de excepción, y la proporcionalidad de sus disposiciones.

#### **3.8.1. Aspectos formales**

##### **3.8.1.1. La competencia**

Constitucionalmente, los alcaldes tienen asignada la función de la conservación del orden público, con acomodo a la Ley y las instrucciones y ordenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. Los alcaldes, ostentan la calidad de primera autoridad de policía del ente territorial al que representan.

Adicionalmente, también se encuentran encargados de la dirección de la acción administrativa y contractual de los municipios, asegurando el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, representándolo judicial y extrajudicialmente.

Así, en cuanto a las funciones relacionadas con la administración municipal, el literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece:

**"ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la Ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente (sic) de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.
2. Nombrar y remover los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes y directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes,
3. Suprimir o fusionar entidades o dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

Los acuerdos que sobre este particular expida el Concejo, facultarán al alcalde para que ejerza la atribución con miras al cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad definidos por el artículo 209 de la Constitución Política.

4. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00301 00  
Entidad: PATÍA - CAUCA  
Acto: DECRETO No. 032 del 23 de marzo de 2020  
Medio de control: Control inmediato de legalidad

obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Los acuerdos que sobre este particular se expidan podrán facultar al alcalde para que sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función pro t mpore, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política.

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.

6. Ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en las tesorerías municipales y se ejercerá conforme a lo establecido en la Legislación Contencioso-Administrativa y de Procedimiento Civil.

7. Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración.

8. Apoyar con recursos humanos y materiales el buen funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales.

9. <Numeral INEXEQUIBLE>

10. Ejercer el poder disciplinario respecto de los empleados oficiales bajo su dependencia.

11. Señalar el día o los días en que deba tener lugar el mercado público.

12. Conceder licencias y aceptar renunciaciones a los funcionarios y miembros de las juntas, concejos y demás organismos cuyos nombramientos corresponda al Concejo, cuando este no se encuentre reunido, y nombrar interinamente a quien deba reemplazarlos, excepto en los casos en que esta Ley disponga otra cosa.

13. Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, fondos rotatorios y unidades administrativas especiales del municipio.

14. Distribuir los negocios, según su naturaleza, entre las secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

15. Autorizar comisiones a los empleados públicos municipales de carrera administrativa para aceptar, con carácter temporal, cargos de la Nación, de los Departamentos o municipios.

16. Plantas de Beneficio de Animales Destinados para el Consumo Humano: La Administración Municipal con el fin de abastecer adecuadamente de carnes a la población deberá utilizar eficientemente los recursos públicos destinados al funcionamiento y prestación del servicio que ofrecen las Plantas de Beneficio de Animales para el Consumo Humano, garantizando su viabilidad desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social en los términos establecidos por las autoridades sanitarias.

Las Administraciones Municipales podrán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el cumplimiento de este artículo.

17. Plazas de Mercado Públicas: Las Administraciones Municipales deberán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el adecuado funcionamiento y prestación del servicio de abastecimiento de alimentos a la población que ofrecen las Plazas de Mercado Públicas. Lo anterior para el óptimo desarrollo desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social de las mismas.

18. Solicitar al juez la declaratoria sobre la validez o la revisión de las condiciones económicas de los contratos de concesión que haya celebrado el municipio, cuando a su juicio el objeto verse sobre asuntos que no pueden ser realizadas por particulares, o cuando se trate de la prestación de servicios públicos domiciliarios u otros, motivado por una ecuación contractual que se encuentre desequilibrada en contra del municipio o porque está afectando en forma grave el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en la Constitución.

19. Ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria; así como el diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, asegurando su inclusión en los planes de desarrollo y de presupuesto anuales.

**PAR GRAFO.** El alcalde que en ejercicio de la función conferida en el numeral 5 de este literal exceda el presupuesto de la vigencia o la capacidad de endeudamiento establecida, incurrirá en falta gravísima."

En ese orden de ideas, es posible observar con claridad en las funciones señaladas, que los alcaldes tienen la competencia legal de intervenir en los procedimientos administrativos y contractuales a cargo de su administración, de esta manera, para la Sala resulta evidente que la materia tratada en acto objeto del sub iudice, se circunscribe al ámbito competencia del alcalde Municipal de Patía.

### 3.8.1.2. Los requisitos de forma

Desde el punto de vista formal, el Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020, cumple a cabalidad con los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad, elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa.

Según lo anterior, la Sala encuentra que el citado decreto cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo<sup>7</sup>, tales como: el encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe.

### 3.8.2. Aspectos materiales

#### 3.8.2.1. Conexidad

En relación con el análisis de conexidad en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha mencionado: *“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. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa”*.<sup>8</sup>

En este punto es necesario establecer si el decreto objeto de control guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción y las normas que le dan sustento, así, se tiene que, en este, se anotó:

*“(…)*

*Que para la protección de los más débiles es deber social del Estado y en este caso del municipio de Patía, Cauca, tomar las medidas que sean necesarias para prevenir, mitigar y conjurar los efectos de la pandemia generada por el COVID-19; razón por la cual el municipio de Patía requiere adquirir bienes, obras y servicios, que en el marco de sus competencias y con la prontitud que las circunstancias lo exigen, son necesarias para hacerle frente a las fases de contención y mitigación de la pandemia.*

*(…)*

*Que teniendo en cuenta la emergencia sanitaria en que se encuentra todo el país en especial el municipio de Patía, Cauca, la entidad local no cuenta con el plazo indispensable para adelantar el procedimiento ordinario de escogencia de contratistas de acuerdo con las modalidades de selección previstas en el Estatuto General de Contratación Estatal, lo que le impediría dar respuesta oportuna a las actividades de prevención, contención y mitigación de los efectos de la pandemia generada por el COVID-19 que requiere adelantar el municipio.*

*(…)*

*Que, en efecto, la presencia en Colombia del COVID-19 declarado como PANDEMIA por la OMS y que dio lugar a que el Gobierno Nacional declarara la Calamidad Pública así como el Municipio lo hizo en su jurisdicción mediante decreto No. 031 del 23 de marzo de 2020, represente una situación fáctica que amenaza de forma inminente la salud pública y hace necesaria la adopción de todas las medidas inmediatas y eficaces para la contención y mitigación del virus correspondiéndole funcionalmente al municipio atender las necesidades*

<sup>7</sup> Ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 1001-03-15-000-2010-00390- 00(CA), sentencia de 15 de octubre de 2013, C.P. Marco Antonio Velilla.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578- 00(CA), Sentencia de 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

que la situación imprevisible e irresistible le plantea, de acuerdo a su competencia establecida en la Constitución y la ley.

Que dada la magnitud de la emergencia sanitaria por la Pandemia COVID-19 y la ausencia de situaciones precedentes que pudieran orientar el comportamiento del virus, las dimensiones de su impacto y la forma de atacarlo, no se puede a priori dimensionar las necesidades que han de ser atendidas, los insumos indispensables para afrontarla, el recurso humano para afrontarla, el recurso humano indispensable para atenderla, razón por la cual resulta imposible un ejercicio de previsión detallada que precise la entidad con respecto a obras, compra de bienes y servicios que han de efectuarse.

Que la conexidad entre la actividad contractual, los objetos de los contratos que al amparo de la urgencia manifiesta se celebren, los valores que se comprometan, su pertinencia para conjurar los efectos sociales negativos para la salud ocasionados por la pandemia y la situación de emergencia sanitaria a la que el municipio se enfrente, ha de quedar expresamente consagrados en los estudios previos para evitar cualquier abuso de la situación.  
 (...)"

Debe tenerse en cuenta en este aspecto, que, en los motivos del Decreto anterior, tácitamente, se observa que el alcalde del municipio de Patía, Cauca, acogió – tácitamente - las disposiciones contenidas en los Decretos Legislativos 440 del 21 de marzo y 512 del 02 de abril de 2020.

Al respecto, la Sala considera, que si un municipio adopta los decretos nacionales que declararon la emergencia, no se precisaba acudir al concepto favorable del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, ni declarar la calamidad pública al tenor de lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, sino proceder directamente a decretar las medidas o mecanismos o acciones pertinentes para conjurar el riesgo o mitigar las consecuencias de la emergencia, por cuanto los mandatarios locales y departamentales ya tenían el respaldo normativo decretado a nivel nacional.

Situación contraria sería, si por ejemplo el Gobierno Nacional no hubiera declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, en ese evento, sí sería del caso que los alcaldes y gobernadores acudieran conforme las facultades de la Ley que permite declarar la calamidad pública, en cada territorio.

Lo anterior se puede verificar a partir del siguiente cuadro comparativo de las figuras jurídicas de Calamidad Pública, del Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social, y la urgencia manifiesta.

### DIFERENCIAS

CALAMIDAD PÚBLICA	ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, ECOLÓGICA Y SOCIAL.
Ley 1523 de 2012 <sup>9</sup>	Artículo 215 Constitución Política <sup>10</sup>
La atribución está designada a los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de	La autoridad competente para declarar y expedir los Decretos de desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, es el presidente de la

<sup>9</sup> Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

<sup>10</sup> Artículo 215. 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. 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 (...)



<p>Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción.</p> <p>Es decir, que para su entrada en vigor no se requiere que previamente se haya declarado un Estado de excepción.</p>	<p>República, con la firma de todos los ministros.</p>
<p>Una vez declarada la calamidad pública de orden municipal o departamental, las gobernaciones, y alcaldías elaborarán planes de acción, que serán coordinados y elaborados en su ejecución por el Consejo departamental o municipal, respectivamente.</p>	<p>Una vez declarado el estado de emergencia, el presidente, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.</p>
<p>La declaratoria de una situación de desastre podrá producirse hasta dos (2) meses después de haber ocurrido los hechos que la justifican, el término para la declaratoria de retorno a la normalidad no podrá exceder 6 meses para la declaratoria de calamidad pública y de 12 meses para la declaratoria de situación de desastre.</p>	<p>La declaratoria de emergencia debe limitarse a periodos hasta de treinta días y un acumulado de hasta noventa en el año calendario</p>
<p>Una vez declarada la urgencia manifiesta a través del acto administrativo y celebrado el contrato correspondiente se debe cumplir con la exigencia contenida en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.</p> <p>La finalidad de este procedimiento es que la autoridad que ejerce el control fiscal en la respectiva entidad –la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, según el caso– revise si son ciertas las razones aducidas por el representante legal de la entidad o su delegatario para declarar la urgencia manifiesta, si tales motivos en efecto son constitutivos de urgencia y si la gestión presupuestal adoptada fue la indicada. El control jurisdiccional del acto administrativo que declara la calamidad pública lo hace la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del Derecho según el caso; ahora si el acto se profiere como desarrollo de decretos legislativos de estados de excepción es procedente el control inmediato de legalidad.</p>	<p>La Corte Constitucional efectúa un control formal y material, de los Decretos que declaran los estados de excepción.<sup>11</sup></p> <p>Por otro lado, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos durante los Estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.<sup>12</sup></p>

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 216 de 2011. 29 de marzo de 2011 MP. JUAN CARLOS HENAO PEREZ

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. 31 de mayo de 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). MP GERARDO ARENAS MONSALVE

<p><b>Los criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública, son los siguientes</b><sup>13</sup></p> <p>1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.</p> <p>2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.</p> <p>Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.</p> <p>3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.</p> <p>4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.</p> <p>5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.</p> <p>6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.</p> <p>7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.</p>	<p>El decreto que declara el estado de emergencia debe satisfacer las siguientes exigencias:</p> <p>Se debe tratar de hechos son sobrevenientes, que aparecieron de manera súbita o inopinada,</p> <p>Se debe demostrar que los hechos invocados son de tal gravedad e inminencia, que justifican declarar el estado de excepción, pues no cualquier calamidad pública o perturbación del orden económico, social o ecológico da lugar a la emergencia, sino sólo aquella situación que por su intensidad e importancia logre trastornar ese orden y no pueda atenderse por vías previamente estatuidas; y el juicio de suficiencia, que tiene asidero en los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en la Ley Estatutaria de los Estados de excepción, y parte de la regla según la cual sólo se puede acudir al estado de emergencia cuando las herramientas jurídicas a disposición de las autoridades, no permiten conjurar la grave calamidad pública o la grave perturbación del orden económico, social y ecológico.<sup>14</sup></p>
<p>RÉGIMEN NORMATIVO.</p> <p>Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta Ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o</p>	<p>DE LA URGENCIA MANIFIESTA. &lt;Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007&gt;</p> <p>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</p>

<sup>13</sup> Artículo 59 de la Ley 1523 2012. *Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.*

<sup>14</sup> Corte Constitucional. **Sentencia C-254/09. 2 de abril de 2009. MP. NILSON PINILLA PINILLA**

<p>calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad.<sup>15</sup></p> <p><b>MEDIDAS ESPECIALES DE CONTRATACIÓN.</b></p> <p>Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la Ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo <u>13</u> de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos <u>14</u> a <u>18</u> de la Ley 80 de 1993.<sup>16</sup></p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos <u>42</u> y <u>43</u> de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.</p>	<p>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 <b>concurso</b> públicos. La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> &lt;Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE&gt; 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>17</sup></p>
<p>SEMEJANZAS</p>	

<sup>15</sup> Artículo 65 de la Ley 1523 2012. *Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.*

<sup>16</sup> Artículo 66 de la Ley 1523 2012. *"Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones".*

<sup>17</sup> Artículo 42 de la Ley 80 de 1992 *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"*

Los Decretos proferidos durante los estados de excepción y los actos administrativos expedidos durante la calamidad pública, deberán referirse a materias únicamente que tengan relación directa y específica, tendientes a conjurar la situación de anormalidad.

En materia de contratación, al tratarse de una circunstancia imprevista y apremiante, no es necesario que el representante legal de la entidad realice estudios previos, dado que el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación.

Puede haber casos en que la situación extraordinaria no de tiempo de acordar con todo el rigor el alcance de la obligación principal del contrato y el precio que se pagará al contratista, por lo que el mismo se puede perfeccionar consensualmente y el pacto del precio se puede efectuar en una etapa posterior.<sup>18</sup>

Tanto en los Decretos dictados durante los estados de excepción, como en los actos administrativos proferidos durante la calamidad pública pueden contener ciertas restricciones de las libertades y derechos fundamentales lo cual tiene como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al Derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad.

Por lo cual, las libertades públicas y los derechos fundamentales pueden restringirse únicamente, en beneficio de esos mismos bienes.<sup>19</sup>

En el caso en concreto se declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Patía, Cauca, con el decreto bajo estudio. Esta medida está contemplada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, y se establece como un mecanismo excepcional de contratación pública en el que se permite la contratación directa cuando en virtud de situaciones de crisis o calamidad se hace imposible o se dificulta adelantar un procedimiento ordinario de selección de contratistas y celebrar contratos con normalidad.

En punto al contenido del Decreto 032 del 23 de marzo de los corrientes, se tiene que, en su artículo primero, declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Patía – Cauca, para atender y conjurar la emergencia sanitaria y social presentada en la circunscripción territorial del ente, al tiempo que en el artículo segundo se otorgó la posibilidad de celebrar contratos para atender y conjurar la emergencia sanitaria, sin la necesidad de acudir a los procesos contractuales de licitación o concursos públicos, a la vez que el párrafo de este último y el artículo tercero, conminaban a continuar realizando la contratación que no fuera objeto de la urgencia manifiesta, en los términos del Estatuto General de Contratación Estatal y normas complementarias.

Es pertinente destacar que el presidente de la República, a través del Decreto Legislativo No. 440 del 21 de marzo de 2020, adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, contentivo de, entre otras, la siguiente disposición referente a la 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*

<sup>18</sup> COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. CONTRATACIÓN DE URGENCIA MANIFIESTA Y CON ORGANISMOS DE COOPERACIÓN, ASISTENCIA O AYUDAS INTERNACIONALES POR CAUSA DEL COVID-19 <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/covid-19>

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. 13 de abril de 1994. MP. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00301 00  
Entidad: PATÍA - CAUCA  
Acto: DECRETO No. 032 del 23 de marzo de 2020  
Medio de control: Control inmediato de legalidad

*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."*

Se evidencia así, que la declaración de urgencia manifiesta al interior del municipio de Patía y la facultad de celebrar los contratos para atender la emergencia sin necesidad de acudir a los procesos contractuales correspondientes, decretado en la circunscripción territorial, no fue caprichoso o arbitrario, en el entendido que, para el efecto, se tuvo en cuenta que, para conjurar la crisis y hacer frente a los efectos de la Pandemia, es necesario adoptar medidas prontas y eficaces en materia de contratación estatal.

En ese orden de ideas, es posible concluir que la mencionada declaración de urgencia manifiesta, de la mano con la posibilidad de contratar en los términos ahí expuestos, obedecen a los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional, por lo que, para esta Sala, las medidas establecidas en los artículos 1º, 2º y 3º del Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020, se encuentran ajustadas a Derecho.

Por su parte, el artículo cuarto, además, ordenó realizar los trámites presupuestales necesarios para garantizar la adquisición de bienes, obras y servicios para conjurar y mitigar de manera efectiva la situación de emergencia. Sobre el particular, el artículo primero del Decreto Legislativo 512 de 2020, dispuso:

*"Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020."*

Así, se tiene que, al igual que la anterior, la disposición contenida en artículo 4 del Decreto 032 del 23 de marzo de 2020, se atempera a los lineamientos trazados por el Gobierno Nacional, para procurar la contratación a través de la reorientación de recursos, en el marco de la emergencia sanitaria.

En lo que respecta a los artículos quinto y sexto del decreto objeto de control, se tiene que contiene aspectos formales para su control, vigencia y publicidad, por lo que no se efectuará ninguna salvedad al respecto.

Corolario de lo anterior, es que las disposiciones cuya legalidad se revisó, tienen relación directa con el Estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional y los decretos legislativos expedidos con ocasión de la emergencia, pues son contentivos de medidas que, conforme con el ordenamiento vigente normas, permite flexibilización de los procedimientos contractuales para atender la urgencia y para efectuar la reorientación de recursos, en este caso por la propagación del Covid-19. Por consiguiente, se considera que hay conexidad con la norma que declaró el estado de excepción.

### 3.8.2.2. La proporcionalidad

En lo que tiene que ver con el cumplimiento del requisito de la proporcionalidad, la Sala evidencia que mediante el Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020, el alcalde municipal de Patía, acogió e instrumentalizó las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus COVID-19, en el ámbito contractual y presupuestal.

En efecto, como ya se indicó, la medida de urgencia manifiesta se decretó mientras subsistieran los motivos que se tuvo en cuenta para decretarla, lo cual se ajusta a los postulados normativos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que dispone que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, pues son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista, por ende, la temporalidad establecida se ajusta a las emergencia sanitaria y el estado de excepción derivados de la pandemia.

Además, dichas medidas excepcionales son más eficaces, esto, debido a que llevar a cabo un proceso de contratación pública a través de licitación, impediría que la administración municipal de Patía pudiera actuar de manera rápida y certera para la atención de la emergencia causada por la pandemia, más aún cuando por parte de la OMS y del Ministerio de Salud no se han encontrado otras alternativas para minimizar el impacto del COVID-19 en la vida de las personas, y por ello, resultan imprescindibles e insustituibles dichas medidas para dinamizar el proceso de contratación y la destinación de los recursos de las entidades estatales, para que estas a su vez, puedan cumplir con las finalidades del Estado.

Bajo estas apreciaciones considera el Tribunal, que la medida establecida en el Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020, se ajusta a Derecho al tener conexidad con los decretos del orden nacional dictados con motivo del estado de emergencia, a través de los Decretos Legislativos No. 440 del 20 de marzo y 512 del 02 de abril de 2020; en tanto la declaratoria de la urgencia manifiesta en el municipio de Patía, tiene la finalidad de optimizar la contratación y los recursos del ente, lo cual se requiere en atención a la facilidad de propagación de la enfermedad.

En conclusión, Decreto 032 del 23 de marzo de 2020, resulta idóneo, necesario y proporcional con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Esta Corporación aclara, como lo ha reiterado el Alto Tribunal Contencioso<sup>20</sup>, que, *"si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico"*, por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

---

<sup>20</sup> Ver sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549- 00(CA); Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 1 1001-03-15-000-2010-00196-00(CA); sentencia de 18 de enero de 2011, exp. 1 1001-03-15-000-2010-00165-00(CA); sentencia de 12 de abril de 2011, exp. 1100103-15-000-2010-00170-00(CA)

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### RESUELVE:

**PRIMERO.-** Declárase ajustado a Derecho el Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020, "Por el cual se declara la Urgencia Manifiesta para celebrar la contratación de obras, bienes y servicios necesarios para atender la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus (COVID-19) en Patía, Cauca", expedido por el alcalde de Patía - Cauca.

**SEGUNDO.-** Notifíquese a través de la Secretaría de esta Corporación, al alcalde municipal de Patía (Cauca), y a la señora Procuradora 39 Judicial II en Asuntos Administrativos adscrita al Despacho, de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

**TERCERO.-** Publíquese esta decisión por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Rama Judicial o en el sitio web que disponga el Consejo Superior de la Judicatura y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI.

#### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

Se hace constar que el proyecto de la presente providencia fue considerado y aprobado por la Sala en sesión de la fecha conforme consta en el acta.

Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES