



PROCURADURÍA 10 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA DE BOGOTÁ

Señores

H. Magistrados

Sala Plena

Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Expediente No: 25000-23-15-000-2020-00559-00

Acto objeto de revisión: Decreto 011 de 22 de marzo de 2020

Municipio: Municipio de Gachalá - Cundinamarca

Medio de control: Inmediato de legalidad.

En cumplimiento de las competencias previstas en los artículos 277 – 7 de la Constitución Política, 20 de la Ley 137 de 1994, 103, 104, 105 y 185 – 5 y 303 de la Ley 1437 de 2011, dentro del término del número 5 del artículo 185 de la Ley 1437¹, en mi condición de Agente del Ministerio Público, procedo a descorrer el traslado para presentar concepto en el asunto de la referencia.

I. EL TEXTO DEL ACTO REVISADO

El contenido del Decreto 11 de 22 de marzo de 2020, emanado de la alcaldía de Gachalá - Cundinamarca, es el que sigue:

“DECRETO No. 011 DE 2020

¹ En la medida en que en el asunto de la referencia por medio de auto de 2 de abril de 2020 se dispuso asumir conocimiento del control de legalidad del acto contenido en el Decreto 011 de 22 de marzo de 2020, por medio del cual el Alcalde municipal de Gachalá – Cundinamarca, declaró la calamidad pública y estableció otras disposiciones, se notificó el 3 de abril de 2020, el término al que se refiere el número 2 del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, conforme con el artículo 118 de la Ley 1564 de 2012, corrió entre el 13 y el 24 de abril de 2020, y aquel al que se refiere el número 5 ibidem, en cuanto en el auto de 2 de abril no se decretaron pruebas, corre entre el 27 de abril y el 11 de mayo de 2020.

(marzo 22 de 2020)

**POR EL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PÚBLICA Y LA URGENCIA
MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GACHALA Y SE ESTABLECEN OTRAS
DISPOSICIONES**

EL ALCALDE MUNICIPAL DE GACHALA CUNDINAMARCA

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, 11 y 42 de la Ley 80 de 1993 y

CONSIDERANDO:

Que como es de público conocimiento la pandemia del nuevo Coronavirus COVID - 19 es un fenómeno que viene generando graves afectaciones a nivel mundial en materia de salud pública económica y social, a la fecha ya ha causado la pérdida de miles de vidas humanas en todo el mundo.

Que mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID - 19 impartiendo órdenes y medidas de obligatorio cumplimiento.

Que el Presidente de la República mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo 2020, declaró el estado de emergencia social y ecológica en todo el territorio nacional con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en lo relacionado con la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID – 19.

Que mediante el Decreto No. 140 del 16 de marzo 2020, se declaró la situación de Calamidad Pública en el Departamento de Cundinamarca.

Que los artículos 12, 57, 58 y 65 de la Ley 1523 del 24 de abril 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', establecen:

1...] ARTICULO 12. LOS GOBERNADORES Y ALCALDES Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

ARTÍCULO 57. DECLARATORIA DE SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

ARTÍCULO 58. CALAMIDAD PÚBLICA. Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, 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 o los 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 el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

ARTÍCULO 65. RÉGIMEN NORMATIVO. 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 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 [...].

Que de acuerdo a lo anterior, la declaratoria de situación de Calamidad Pública puede efectuarse cuando los bienes jurídicos de las personas, tales como la vida, la integridad personal y la salud, se encuentren en peligro, y que al materializarse el riesgo dichos bienes jurídicos, en todo el territorio del municipio o en parte considerable del mismo, sean afectados de manera desfavorable y grave.

Que el municipio de Gachalá ha realizado las actuaciones administrativas correspondientes tendientes a preservar la vida y salud pública de los habitantes del municipio, en línea con las políticas del Gobierno Nacional y Departamental, para ello ha venido implementando una serie de medidas administrativas sanitarias para la contención, manejo y respuesta ante la crisis generada por la pandemia.

Que en consecuencia, el ente territorial expidió el Decreto No. 008 del 13 de marzo de 2020 donde se declaró el Estado de Alerta Permanente en el municipio de Gachalá, así como la activación del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres.

Que posteriormente el municipio de Gachalá expidió el Decreto No. 10 del 17 de marzo 2020, por medio del cual se adoptaron medidas transitorias y recomendaciones generales por motivos de salubridad en el ente territorial.

Que en dicho Acto Administrativo municipal, se implementaron acciones para contener la propagación del Coronavirus COVID -19, entre ellas la restricción transitoria de la movilidad de las personas, de conformidad con el Decreto No. 153 del 19 de marzo de 2020 expedido por la Gobernación de Cundinamarca.

Que a la fecha, pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional así como los del Gobierno Departamental y Municipal, se siguen requiriendo actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitan eficazmente generar respuestas inmediatas y satisfacer las necesidades de salud pública, de emergencia y calamidad que la ciudadanía requiere como consecuencia de la grave situación ocasionada por la pandemia.

Que es necesario seguir implementando alternativas administrativas que doten a la Administración Municipal de mecanismos que le permitan de una manera ágil y eficiente eficaz pertinente y oportuna atender las necesidades y generar respuestas en torno a la crisis actual de cada (sic) enfrentar la pandemia.

Que el Artículo 42 de la Ley 80 de 1993 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública estipula que la declaratoria de urgencia manifiesta procede, entre otros casos, cuando la continuidad del servicio exige la ejecución de obras en el inmediato futuro o cuando se presenten situaciones excepcionales relacionadas con hechos que demandan actuaciones inmediatas y, en general, cuando se tratan de acciones que imposibilitan acudir a los procedimientos de selección o convocatoria pública. Igualmente, este artículo señala que la urgencia manifiesta se debe declarar mediante acto administrativo debidamente motivado.

Que el Consejo de Estado en sentencia del 27 de abril de 2006 de la sala Contencioso Administrativo - Sección Tercera dentro del Expediente No. 14275, sobre la urgencia manifiesta considero:

'Se observa entonces cómo la normativa (sic) regula (que) el tema de la urgencia en la contratación estatal, se refiere a aquellos eventos en los cuales pueden suscitarse hechos que reclamen una actuación inmediata de la Administración, con el fin de remediar o evitar males presentes o futuros (sic)

inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción; (sic) o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos consecutivos (sic) de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé (sic) espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio o 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 a (sic) largo (sic) lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño. En estas estipulaciones, se hace evidente el principio de la prevalencia del interés general, en este caso, por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas...'

Que bajo los parámetros del Artículo 42 de la Ley 80 de 1993, la entidad advirtió la necesidad de contar con elementos, productos y servicios necesarios para continuar con su estrategia de respuesta inmediata a la crisis de salud pública y social generada por el coronavirus COVID -19.

Que mediante Circular No. 06 del 19 de marzo del año en curso, el señor Contralor General de la República, ha reconocido la figura de la Urgencia Manifiesta como un mecanismo que ante el grave problema de salud pública que afecta al país resulta útil para superar adecuadamente la contingencia.

En virtud de lo anteriormente expuesto:

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. Declarar la Calamidad Pública en el municipio de Gachalá Cundinamarca, conforme a la parte considerativa del presente decreto, para adelantar las acciones y dar respuesta frente al brote de enfermedad por Coronavirus COVID - 19 en los términos establecidos por el Gobierno Nacional mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Decreto No. 140 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual el departamento de Cundinamarca declaró la situación de calamidad pública.

ARTÍCULO SEGUNDO. Declarar la urgencia manifiesta en el municipio de Gachalá para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia Coronavirus COVID - 19.

ARTÍCULO TERCERO. Como consecuencia de lo establecido en el Artículo Segundo de este decreto, la Administración Municipal acudirá a la figura de la Urgencia Manifiesta, para contratar únicamente obras, bienes y servicios necesarios para contener, atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia ocasionada por el Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO CUARTO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta aquí decretada se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.

ARTÍCULO QUINTO. Remitir este acto administrativo, así como los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria de urgencia manifiesta a la contraloría general de la república en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

ARTÍCULO SEXTO. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Gachalá, a los veintidós (22) días del mes de marzo del año dos mil veinte (2020)."

II. LOS ANTECEDENTES DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL DISPUESTA A TRAVÉS DEL DECRETO 417 DE 17 DE MARZO DE 2020 Y DEL DECRETO REVISADO

1. En el mes de diciembre de 2019, las autoridades de salud de la República Popular de China identificaron una nueva clase de virus de la familia coronavirus que genera una enfermedad a la que denominaron COVID - 19, que se caracteriza, como todas las enfermedades generadas por los virus de la misma familia, por afectar el sistema respiratorio.
2. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la enfermedad denominada COVID - 19 como una PANDEMIA en la medida en que se extendió de forma importante dada las condiciones de trasmisión.
3. La declaratoria de pandemia de la Organización Mundial de la Salud (OMS), acusó de alarmantes los niveles de inacción e 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, tendientes a mitigar el contagio.
4. El Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Resolución 0385 de 12 de marzo de 2020, publicada en el Diario Oficial 51.254 de 12 de marzo de 2020, declaró la Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus y la enfermedad COVID-19 y mitigar sus efectos.
5. El Gobernador de Cundinamarca, mediante Decreto 140 el 16 de marzo de 2020, con fundamento en las atribuciones que le defieren el artículo 305 [5] Superior y la Ley 1523 de 2012, declaró la calamidad pública en la jurisdicción del departamento de Cundinamarca.

6. El Gobierno Nacional, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial 51.259 de 17 de marzo de 2019, declaró el estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afectaba al país por causa del coronavirus.

7. El municipio de Gachalá – Cundinamarca, el 22 de marzo de 2020, declaró la calamidad pública y la urgencia manifiesta, para asumir la primera determinación, tomó en cuenta, *i)* el advenimiento de la pandemia del COVID – 19, *ii)* la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, *iii)* la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional a través de Decreto 417 de 171 de marzo de 2020 y la Ley 1523 de 2012, y para sumir la segunda: el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, como quedó luego de la Ley 1150 de 2007, y la situación de calamidad pública.

III. LAS CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Esta agencia del Ministerio Público procede a emitir su concepto a cerca de la conformidad del Decreto 011 de 22 de marzo de 2020; para esos efectos y en cuanto insumo necesario para sustentar su criterio, como en otra ocasión, hará unas breves precisiones 1) sobre el Estado, sus elementos y sus fines y el Estado social de derecho por el que optó el constituyente de 1991, 2) sobre los estados de excepción y 2.1) sobre los poderes que se asignan al gobierno nacional y las normas que al amparo del mismo, y para atenderlo o conjurar sus causas o impedir que se agraven, se dictan y sus desarrollos y su control, 3) sobre el control inmediato de legalidad, 4) sobre la metodología que, dados los alcances del control inmediato de legalidad, considera posible para adelantarlo y 5) sobre la legalidad del Decreto 011.

1. El Estado, sus elementos y sus fines, y el Estado social de derecho por el que optó el constituyente de 1991.

El Estado, y no obstante que tiene tantas definiciones como enfoques desde los cuales se ha abordado su estudio, en términos sencillos puede definirse como una organización, con base en las reglas del derecho, es decir, jurídica, del poder, en este caso, del deferido por la nación, o poder público.

De ahí que se diga que corresponde a una organización política y jurídica; de hecho en el escenario nacional, la doctrina más recurrida precisa que es "*un conglomerado social, política y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una autoridad que se ejerce a través de sus propios órganos, y cuya soberanía es reconocida por otros estados.*"²

Además, se dice que es la más importante de las creaciones del ser humano como ser sociable en la medida en que, de un lado, le permite, como individuo, fijar y realizar un proyecto de vida, y como ser sociable, tener las condiciones para hacer posible ese proyecto de vida de cara al de los demás.

Es pacífica la opinión en cuanto a sus elementos, que emergen de su definición y se identifican como población, territorio y soberanía u orden jurídico.

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

² NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Editorial Temis, Séptima Edición 1997, Páginas 86 y 87.

bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”
(artículo 366 Constitucional).

Pues bien, en la racionalidad de que el Estado es una organización política y jurídica, como ya se dijo, su existencia así como el cumplimiento de sus fines, se garantiza con apoyo en las reglas del derecho, por lo que es posible aseverar que en tiempo de normalidad bastan las reglas ordinarias, y en tiempos de anormalidad se demandan reglas extraordinarias.

2. Los estados de excepción

Antes se dijo que el Estado existe y cumple sus funciones en circunstancias ordinarias, comunes o de normalidad, por lo que lo hace al amparo de reglas de esa misma naturaleza, empero, pueden sobrevenir hechos que afecten su existencia o el cumplimiento de los fines para los que fue creado haciendo que deje de existir o que incumpla sus propósitos – y se torne en estado fallido -; tales circunstancias extraordinarias, excepcionales o anormales, demandan reglas de ese mismo carácter que, precisamente, las consulten y permitan conjurar la respectiva contingencia.

Sobre el particular se ha considerado: “Sin embargo, en términos generales, puede decirse, que circunstancias de crisis son aquellas situaciones anormales o exorbitantes que, por su gravedad, ponen en grave peligro la estabilidad de las instituciones, impiden el normal funcionamiento de éstas y exigen, por consiguiente, la adopción de medidas excepcionales, que pueden ir hasta la suspensión de las garantías constitucionales...”³

Esa realidad, como ocurre en otras latitudes, fue considerada por el constituyente desde el mismo momento en que la nación colombiana se organizó como Estado y a través del sistema de gobierno de república (Constitución Nacional de 1886) y se mantuvo en ese sistema de gobierno, de

³ NARANJO MESA, Vladimiro, ob.cit, página 420.

república unitaria con descentralización administrativa (Constitución Política de 1991).

En efecto, el constituyente de 1991 consideró la necesidad de proteger uno de los elementos más importantes del Estado, el territorio y, para asegurar su integridad, en cuanto la principal amenaza que se cierne sobre él es la guerra exterior, que corresponde a una situación excepcional no considerada en las reglas ordinarias, imposible de fanquear con ellas, instituyó el denominado estado de excepción de la guerra exterior.

Así mismo, y en la medida en que era posible que ocurrieran circunstancias excepcionales que podían afectar ese mismo elemento y los denominados población y orden jurídico, así como el cumplimiento de sus fines esenciales, entre otros, garantizar vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, en el escenario de orden público general y especial de los que dan cuenta los artículos 189 [21, 22 y 24], 215, 305 y 315 de la Carta, previó el estado de excepción de la conmoción interior.

Y, finalmente, para asegurar el elemento de la existencia denominado población y el cumplimiento de sus fines sociales, estimó el estado de excepción de la emergencia económica, social y ecológica.

Los 3 estados de excepción que se comentan, son soluciones jurídicas del constitucionalismo a realidades fácticas o "*Estos [los estados de excepción] hacen relación a una relación jurídica y fáctica...*"⁴, para que el Estado Colombiano, en tiempos anormales garantice, como se dijo, su existencia y el cumplimiento de los fines para los que fue creado.

⁴ QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando, Derecho Constitucional Colombiano, De la Carta de 1991 y sus reformas, Editorial Temis, Quinta Edición 2011, página 397

2.1. Los poderes de estado de excepción. Los decretos que se dictan para atenderlos y conjurar sus causas y/o evitar que se agraven, su desarrollo y el control de unos y otros.

Con la misma racionalidad antes referida, el constituyente de 1991, en el Capítulo IV del Título VII de la Carta, a más de establecer los estados de excepción, consideró los poderes que la autoridad que en forma inmediata debía atenderlos, el ejecutivo – por eso se habla de “3.2. Preeminencia del ejecutivo en tiempos de crisis”⁵, tendría para enfrentar la situación de la que se tratara.

Tales poderes en lo fundamental están referidos a la posibilidad de *i)* decretar el estado de emergencia que corresponda, lo que hace el Presidente a través de decreto, con la firma de todos los ministros, decreto de emergencia, *ii)* de precisar el término por el cual se extenderá el respectivo estado de excepción, en la medida en que el tiempo se halla limitado por la misma Carta que se ocupa de precisar hasta por qué plazo pueden decretarse así como el tiempo de su prórroga, que también hace el Presidente, con sus ministros, en el mismo decreto de emergencia, *iii)* determinar el espacio del territorio en el que regirán, en la medida que existen circunstancias que pueden afectar todo o parte del territorio, que cumple la misma autoridad en el correspondiente decreto y así mismo, *iv)* expedir las medidas con fuerza de ley, decretos legislativos⁶, que resulten necesarias para conjurar la situación excepcional, en el de guerra, y según el artículo 212 Constitucional, para “*repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad*”, en el de conmoción interior, conforme con el 213 de la Carta para “*para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.*”, y en el emergencia económica, social y ecológica, en las voces del 215 Superior, para “*conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos...*”.

⁵ NARANJO MESA, Vladimiro, ob cit, página 428.

⁶ Los que conforme el artículo 241 de la Carta son los que “[dicta] el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.”

Y tienen unos límites, generales, las reglas, principios y valores constitucionales y, especiales, para los de guerra exterior y conmoción interior, la imposibilidad de suspender derechos humanos y fundamentales y las libertades públicas, la imposibilidad de hacer caso omiso a las reglas de derecho internacional humanitario y la imposibilidad de juzgar civiles por tribunales militares, y para el de emergencia económica, social y ecológica, la imposibilidad de desmejorar derechos sociales de los trabajadores.

Sobre la posibilidad de expedir las medidas con fuerza de ley, decretos legislativos, que resulten necesarias para conjurar la situación guerra y de conjurar sus causas o impedir que se agraven y en la medida en que un estado de excepción implica ejercicio de facultades extraordinarias, que se caracterizan porque *i)* se dictan en perjuicio de las competencias del congreso para hacer leyes, *ii)* tienen la suficiencia para suspender las leyes ordinarias o en su defecto y en cuanto resulten contrarias a éstas en tanto no podría aseverarse la derogatoria tácita – en una forma de antinomia –, para que se apliquen en forma preferente (número 1 del artículo 10 de la Ley 153 de 1887, con las modificaciones del 5 de la Ley 57 de 1987), *iii)* tienen, en principio⁷, una vigencia temporal corta consecuente con la del estado de excepción, y *iv)* tienen un propósito que a su vez limita su ejercicio, atender la contingencia y conjurar la situación excepcional o impedir que los hechos que la generan se agraven, por lo que a través de ellas sólo se pueden dictar reglas pertinentes y razonables de cara al citado estado de excepción, el constituyente se encargó de establecer un control; ese control, de conformidad con la regla que les sirve de referencia en cuanto a su validez, es el de constitucionalidad que cumple, por la naturaleza de las reglas, de ley, sus características, en especial la de suspender las ordinarias, y por la temporalidad y por el propósito, que coincide con el de los estados de excepción – garantizar existencia del Estado y cumplimiento de sus fines -, en los términos de los artículos 215 y 241 [7] de la Carta, la H. Corte Constitucional y se caracteriza porque es especial, frente a la Carta y las demás las normas, principios y valores que junto a sus preceptos hacen unidad; integral, contra toda la Constitución y las otras normas, principios y valores que la conforman; pleno, por razones de forma y

⁷ Y ello por las reglas de la parte *in fine* del inciso tercero y del inciso sexto del artículo 214 de la Constitución y tal como lo analizó la H. Corte en la sentencia C.179/94.

fondo; inmediato, tan pronto se dictan, y oficioso, sin que medie petición ciudadana.

Ahora, en cuanto la debida ejecución de las normas legales implica el ejercicio de funciones administrativas – es decir, una instrumentalización -, que se materializa con la expedición de actos administrativos, los decretos legislativos son susceptibles de desarrollo por las autoridades que cumplen función administrativa, en principio el Presidente y las autoridades que lo apoyan (Ley 489 de 1998, artículo 39), que en términos del 189 Superior es “*suprema autoridad administrativa*”, y por virtud del sistema de división de funciones con colaboración armónica al que alude el artículo 113 *ibidem.*, y la descentralización administrativa, de la que se ocupan los cánones 1, 209 y 285 y siguientes de la constitución, por otras autoridades como las territoriales, a través de actos administrativos.

Con la misma racionalidad del control de los decretos legislativos atribuido a la H. Corte Constitucional, y en desarrollo de las previsiones de los artículos 152 [e], 212, 213 y 215 de la Carta, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, estableció el control inmediato de legalidad de esas medidas y dada la condición de garante de uno de los principio basilares del Estado social de derecho, el de la legalidad de la función administrativa, que emana de las reglas contenidas en los artículos 236 y siguientes de la Carta, 34 y siguientes de la Ley 270 de 1996 y 103, 104 y 105 de la Ley 1437 de 2011, se lo asignó a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

3. El control inmediato de legalidad.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “[P]or la cual se regulan los estados de excepción en Colombia.”, conforme se precisó antes, previó:

“Artículo 20. Control 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 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...”

Y, así mismo, el 135 de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, dispuso:

“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.

En tal virtud, el control inmediato de legalidad es, en lo fundamental, un medio de control que garantiza el principio de legalidad en el ejercicio de la función administrativa en cuanto se materializa a través de actos administrativos generales por autoridades del orden nacional – y los niveles central y descentralizado - o territorial, departamental, regional⁸, de territorios indígenas, distrital y municipal – y los niveles central y descentralizado – durante, como se infiere de las reglas de los artículos 212 y 213 Superiores⁹, y como desarrollo, como lo informan, los artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 135 de la Ley 1437 de 2011, de los decretos legislativos o de estado de excepción.

⁸ El inciso segundo del artículo 285 de la Constitución dispuso: “La ley podrá darte el carácter de entidades territoriales a las regiones y las provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley.”, y la Ley 1962 de 2019, se ocupó de establecer los requisitos para que las regiones de planeación - RAP - se erijan en regiones como entidad territorial y, por ende, en entidades descentralizadas territorialmente.

⁹ Ello porque en la medida en que los decretos legislativos del estado de emergencia, económica, social y ecológica tienen vigencia luego del respetivo estado (incisos tercero, parte final, y sexto del artículo 214 constitucional y sentencia C-179/94), pueden desarrollarse, después del estado de excepción, en cuanto se mantengan vigentes en ese calendario.

No obstante criterios como el sostenido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de H. Consejo de Estado que - en franco desconocimiento del objeto del control inmediato de legalidad, decidido por la ley, y no por cualquier ley sino por la que, en términos del artículo 152 [e] de la Carta debía precisarlo, la 137 de 1994 “[P]or la cual se regulan los estados de excepción en Colombia.”, que implica - el objeto - control sobre el ejercicio de las atribuciones de los números 10 y 11 del artículo 189 y 1 de los artículos 305 y 315 de la Carta y 1 del artículo 95 del Decreto 1222 de 1986 y 1 de la letra d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, con la falacia de la garantía de la tutela judicial efectiva que en nada se desconoce al atender al límite del control excepcional que se cumple con el inmediato de legalidad e ignorando el ordinario de la simple nulidad -, dijo:

“Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva...”¹⁰

Así, y guardas las proporciones, tiene unas características que fluyen del texto de la norma que lo positiviza y de su antecedente constitucional que corresponde al del control que hace la H. Corte Constitucional frente a los decretos legislativos, a saber: i) es un control especial, ii) integral, iii) pleno, iv) inmediato y v) oficioso.

Es un control de legalidad especial o lo que es lo mismo, y bajo el entendido de que el ordenamiento jurídico, como cualquier ordenamiento, es “*un sistema, coherente y armónico*”¹¹ o un conjunto de normas, debidamente articuladas,...” cuyo propósito no es otro que permitir el tráfico de las relaciones jurídicas, un control de normas *infralegales* generales, que se cumple frente a su referente de validez, la norma legal que desarrollan, es decir, frente al (o los) decreto (s) legislativo (s) que desarrolla (n) – no un

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de 15 de abril de 2020, dictado por el ponente del proceso número 11001-03-15-000-2020-01006-00.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-037/00.

control de legalidad general frente a todo el ordenamiento legal –
infraconstitucional .

Lo que desvirtúa el parecer de la doctrina que precisa: *“La sentencia deberá analizar la legalidad de estos actos administrativos, frente a la Constitución Política, la ley, y en especial, frente a los decretos legislativos que pretenden desarrollar y reglamentar...”*¹²

Por 2 razones, potisimas a juicio de la Procuraduría, a saber: 1) porque las legales que desarrolla, dado el escenario y el propósito con el que se dictan, tienen la virtud de suspender las legales – en todos los estados de excepción no obstante la previsión de la primera parte del inciso tercero del artículo 212 Superior y 12 de la Ley 137 de 1994 - o de merecer una aplicación preferente a las que le sean contrarias en cuanto vigentes pues las de excepción no las derogarían tácitamente y se generaría una antinomia solucionable por la regla de la especialidad, y 2) porque permitir su confrontación con las reglas legales ordinarias, incapaces de conjurar la situación excepcional, en muchas ocasiones revelaría incompatibilidades que impondrían retiraras del ordenamiento jurídico con lo que se limitaría la acción de tales normas y con ello el cumplimiento del propósito de la declaración de emergencia; sobre éste último particular recuérdese que la doctrina especializada es constante en precisar que *“Los hechos perturbatorios deben ser de tal gravedad e inminencia que no puedan controlarse mediante las facultades policivas comunes u su efectos deben constituir atentado contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana...”*¹³ por lo que las medidas legislativas extraordinarias, fácilmente resultarían contrarias a las ordinarias y así también sus desarrollos.

Es un control integral, contra todo el decreto legislativo que desarrollan.

¹² ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José, Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Editorial Legis, Segunda Edición Actualizada 2013, página 224.

¹³ SÁCHICA, Luis Carlos. Nuevo Constitucionalismo Colombiano, Editorial Temis, Décima Edición, 1992, página 307.

Es un control de legalidad pleno, sobre todos los elementos de validez del acto, tanto formales como sustanciales, en cuanto los decretos legislativos, ante la insuficiencia de las reglas legales ordinarias regulan, en forma explícita o implícita, todos esos aspectos.

Es un control oficioso, porque su conocimiento no impone petición o demanda.

Es un control inmediato, porque se cumple tan pronto se expiden.

Las dos últimas características por la necesidad de garantizar que las normas *infralegales* se avengan a las legales independiente de que su vigencia sea limitada y en consideración a la incompatibilidad entre la anterior acción y hoy medio de control de la simple nulidad y su trámite, que impone demanda ciudadana y la instrucción de un proceso ordinario que puede incorporar la doble instancias, con el carácter de temporal que, de ordinario y por su fundamento (enervar un estado de cosas que amenaza la existencia y/o el cumplimiento de los fines del Estado), tienen los decretos legislativos que desarrollan, durante los estados de excepción. Todo los anterior salvo en la económica, social y ecológica, según se dijo.

Y, finalmente se cumple por el juez de la legalidad de la función administrativa, el contencioso administrativo y, en la medida en que el cumplimiento de ésta, se organiza por virtud de la descentralización territorial, lo que impacta en las competencias de su juez, tratándose de actos dictados por autoridades nacionales, independiente de que sean del nivel central o descentralizado o que cumplan la función a través de la desconcentración territorial, por el H. Consejo de Estado a través de la Sala Plena y, en tratándose de territoriales, independiente de que sean del nivel central o descentralizado o que cumplan la función a través de la desconcentración territorial, por los Tribunales Administrativos con jurisdicción y competencia en el lugar en el que se dicta la medida.

4. La metodología para adelantar el control inmediato de legalidad.

El control de legalidad al que se refieren los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 “[P]or la cual se regulan los estados de excepción en Colombia” y 135 de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, como se dijo, implica el examen no sólo de la forma sino del contenido de los actos objeto del mismo.

Así, para cumplirlo, en criterio de esta Agencia del Ministerio Público, es posible apoyarse en lo que la doctrina ha dado en llamar los elementos de la validez del acto administrativo, éstos corresponden: i) a la conformidad con las normas superiores (qué), ii) a la competencia (quién), iii) a la realidad de los motivos (por qué), iv) a la adecuación de los fines (para qué) y v) a la adecuación de las formas (cómo), de los que fluyen los denominados vicios de nulidad, a los que se refiere el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, cuando precisa “Procederá [la nulidad como sanción de la ilegalidad] cuando [los actos administrativos] hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse [por defectos en el qué], o sin competencia [por defectos en el quién], o en forma irregular [por defectos en el cómo], o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa [por defectos en el qué], o mediante falsa motivación [por defectos en el por qué], o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió [por defectos en el para qué]”.

Y la estructura de cada uno de los vicios o causales de nulidad, a saber:

Violación de las normas en que debía fundarse: que hace relación al desconocimiento de las normas de carácter sustancial que contienen el marco normativo al que debe sujetarse la administración al momento de expedir el respectivo acto administrativo.

Y se da por violación directa e indirecta de la Ley, por falta de aplicación, aplicación indebida o interpretación errónea.

Incompetencia: que hace relación al desconocimiento de la cantidad de poderes o atribuciones que la Constitución, la ley o el reglamento le han otorgado a una autoridad.

Y puede ser: por razón de la materia (cuando la decisión del asunto no le corresponde a la respectiva autoridad porque la competencia no existe, cuando no le corresponde porque está atribuida a otra o cuando no está contenida en las delegadas), por razón del tiempo (cuando una atribución debe ejercerse dentro de unos límites temporales), por razón del territorio (cuando un poder debe ejercerse en determinado espacio), por desconocimiento del factor horizontal (cuando corresponde a una autoridad de otra rama del poder público que para el caso ejerce función administrativa) y por desconocimiento del factor vertical (cuando corresponde al superior y es ejercida por el inferior o viceversa).

Expedición irregular: que hace relación a la violación de las normas procesales que imponen el cumplimiento de unas etapas para la producción del acto o una forma para su presentación.

Frente a las etapas para la producción no todas las irregularidades implican la nulidad del acto, hay unas relevantes y otras irrelevantes, sólo aquellas – las relevantes - pueden generar el vicio anulatorio.

Desconocimiento del derecho de audiencia: que hace relación a la expedición del acto administrativo de carácter sancionatorio sin la citación y audiencia del administrado a quien afecta (ver citación a terceros, determinados e indeterminados, y citación en trámites adelantados de oficio).

Falsa motivación: que hace relación a la falsedad o a la no correspondencia con la verdad de los motivos de hecho y de derecho del acto y se diferencia de la falsedad de los motivos, que no es causal de nulidad, en cuanto ésta se

refiere a razones o motivos que no han sido considerados por la norma sustancial que regula el qué o la materia del acto y, por lo mismo, resultan intrascendentes para la decisión y *per se* para su validez.

Desviación de poder: que hace relación al ejercicio abusivo de una atribución. Esta no se ejerce para cumplir los fines mediatos o inmediatos de la respectiva atribución.

5. La validez del Decreto 011 de 22 de marzo de 2020, dictado por el Alcalde municipal de Gachalá – Cundinamarca.

El Decreto 011 de 17 de marzo de 2020, declaró, de un lado, la calamidad pública en el municipio de Gachalá - Cundinamarca con base, en lo fundamental, en las competencias de los artículos 315 – 3 del Carta, 91 [b)] de la Ley 136 de 1994, luego de que se expidió la 1551 de 2012, y de la 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 tomando en consideración, entre otras, la aparición de la enfermedad COVID – 19 y su propagación que la tornó en pandemia, la declaratoria de la Emergencia Sanitaria en el territorio nacional dispuesta por la Resolución 385 de 2020, la declaratoria de estado de excepción de emergencia, Económica, Social y Ecológica dispuesta por el Decreto Legislativo 417 de 2020, la declaratoria de la situación de calamidad en el territorio del departamento de Cundinamarca dispuesta por el Decreto departamental 140 de 16 de marzo de 2020 y las reglas de la Ley 1523 de 2012, y de otro, con fundamento en las atribuciones de los artículos 315 – 3 y 42 de la Ley 80 de 1993, como quedó luego de la Ley 1150 de 2007, y en atención a la calamidad pública en el municipio, la urgencia manifiesta; lo anterior en cuanto si bien para el efecto también se precisó que desde el 17 de marzo de 2020 se decretó la emergencia Económica, Social y Ecológica, del contexto del acto, que da cuenta de la asunción de decisión de decretar la situación de calamidad y resalta ésta, en el apoyo jurisprudencial que trae,

como fundamento de la determinación urgencia, resulta posible considerar que se declaró la calamidad para, en virtud de ella, decidir la urgencia.

Es, entonces, desde el punto de vista de la clasificación de los actos administrativos, un acto plural, en la medida en que es, físicamente, un solo acto, pero jurídicamente incorpora dos, a saber: 1) aquel por el cual se decide la calamidad pública y 2) aquel a través del cual se decreta la urgencia manifiesta.

Así pues, en el caso, el control de legalidad debe cumplirse en forma separada respecto de las dos determinaciones.

Frente al acto administrativo de carácter general por el cual se declaró la calamidad pública, uno de los dos documentados en el Decreto 11 de 22 de marzo de 2020, esta agencia del Ministerio Público es el criterio de que no corresponde a uno sobre el cual puede recaer el control inmediato de legalidad.

Lo anterior en la medida en que no corresponde a un decreto que desarrolle uno de orden legislativo, pues si bien tuvo unos antecedentes que se pueden considerar como motivos, a saber: *i)* la aparición en el mundo y en el país de la enfermedad del COVID – 19, *ii)* el nivel de propagación y de morbilidad de esa patología que la tornó en una pandemia, que corresponderían a una de las situaciones a las que se refieren la definición contenida en el número 5 del artículo 4 [5] y el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012, así:

"Artículo 4. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

[...]

5. Calamidad pública: *Es 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 o los 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 el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción,"*

Y

"Artículo 58. Calamidad pública. Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, 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 o los 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 el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción..."

En la medida en que corresponde a un evento natural pues la enfermedad, como afectación al estado de salud, corresponde a una eventualidad que depende de la condición de falible de los seres vivos como los seres humanos, independiente de su causa natural o no, y la denominada COVID - 19, por los efectos que genera, en principio sobre el sistema respiratorio, en cuanto lo afecta al punto que pierde la autonomía, y su grado de afección a personas con enfermedades de las denominadas de base o mayores dado el desgaste natural, genera demanda de servicios especiales limitados y una tasa importante de muertes, *iii*) la Emergencia Sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, y *iv*) la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el gobierno nacional a través del Decreto 417 de 2020, que no fue motivo determinante, sería un desarrollo de la Ley 1523 de 2012, por lo que tendría control ordinario, a través de la acción o medio de control de la simple nulidad.

Aquí repárese en que una cosa es la circunstancia excepcional que genera un estado de excepción, en el caso, la pandemia del COVID – 19 y otra el estado de excepción como instrumento para atenderlo - como situación fáctica y jurídica - , y que no toda medida que se disponga en el tiempo de uno y otro, es decir, en el tiempo en que se presenta la situación extraordinaria y se asumen las medidas para atenderlo, es desarrollo de las medidas dictadas para enfrentarlo, a saber: de los decretos legislativos, los primeros corresponden a medidas dictadas en estado de excepción y los segundos a medidas dictadas en estado de excepción y como desarrollo de los decretos de excepción, y sólo los segundos son pasibles de control.

De otra parte, frente al acto administrativo de carácter general por el cual se declaró la urgencia manifiesta, el otro de los dos documentados en el Decreto 11 de 22 de marzo de 2020, esta agencia del Ministerio Público es el criterio de que tampoco puede considerarse como un acto pasible de control automático de legalidad pues se dictó con base o en desarrollo de una regla ordinaria, la precisada en el canon 42 de la Ley 80 de 1993, tal como quedó luego de la expedición del artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, que permite decretar la urgencia manifiesta, que es un instituto que permite flexibilizar las condiciones en que, de ordinario y por razón del carácter de vinculante, que lo aleja de los principios y lo acerca a las reglas, tiene el principio de transparencia, que impone la selección objetiva de contratistas a través de procesos de selección públicos, y se halla regulada así:

“Artículo 42. de la urgencia manifiesta. Modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007. 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.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

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 (condicionalmente exequible C-772/98).

Como un instituto que tiene unos propósitos, a saber: “*garantizar la continuidad del servicio*”, en unos escenarios, así: *i)* cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción, *ii)* cuando se trate de situaciones relacionadas con hechos de calamidad pública, *iii)* cuando se trate de hechos constitutivos de fuerza mayor, *iv)* cuando se trate de hechos constitutivos de desastres y *v)* cuando se trate de situaciones que impidan acudir a procedimientos de selección, y la forma de hacerlo, a través de acto administrativo motivado, o lo que es lo mismo acto que considere la regla y los hechos que ésta tuvo en cuenta, obvio, debidamente probados.

El Decreto 11 de 22 de marzo de 2020, dispuso la urgencia manifiesta con base en el citado artículo 42 y en consideración a la causal que precisa “cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad”, que estimó demostrada con la declaración de calamidad pública de la primera parte.

Dicho en otras palabras sin recurrir a las reglas de estado de excepción y, por lo mismo, no corresponde a un desarrollo de ellas.

Esta Agencia del Ministerio Público no desconoce, y de ahí el aserto anterior, que el 20 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional dictó y publicó¹⁴ el Decreto Legislativo 440 de 2020¹⁵ “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”, que a través del artículo 7 hizo, a su vez, flexible el régimen de la urgencia manifiesta, en cuanto a la causal que refiere “cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción”, en la medida en que la entendió probada, en una suerte de presunción, por el mero hecho de que antes, se hubiera declarado el estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.

Empero reitera que como el Decreto 11 de 22 de marzo de 2020, se dictó con base en una causal diferente no habría sido desarrollo de ese decreto legislativo.

Con todo, se si estima que la decisión de declarar la urgencia manifiesta estuvo fundamentada en el hecho de que mediante Decreto 417 de 2020 se decretó el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica - no obstante lo dicho sobre lo que se infería, de un lado, del hecho de que primero se haya decidido sobre la declaración de situación de calamidad y, de otro, del hecho de que se haya echo énfasis, al subrayar la transcripción de la sentencia dictada en el

¹⁴ Diario Oficial 51.262 de 20 de marzo de 2020.

¹⁵ Se dictó por el Gobierno Nacional “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 de 17 de marzo de 2020”.

proceso 14275 en la mención a "o provenientes de situaciones de calamidad"- , tomando en cuenta la mención al estado de excepción, resulta posible aceptar que la determinación de urgencia es desarrollo de la regla de artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, que al incorporar modificaciones al artículo 42 de la Ley 80 de 1993, como quedó después 2007, precisó: la posibilidad de que el responsable de los procesos contractuales y de suscribir contratos en las entidades pública (quién), decretara la urgencia manifiesta "*cuando se present[aran] situaciones relacionadas con los estados de excepción*" (qué), si se verificaban esas situaciones (por qué), para "*garantizar la continuidad del servicio*" (para qué), a través de acto motivado en el mero hecho de la existencia del estado de excepción, en cuanto de él se infería que existían "*situaciones relacionadas con los estados de excepción*"¹⁶, el acto es objeto de control que se cumple a través del inmediato de legalidad y en el caso debe considerarse que:

- 1) Fue dictado por el Alcalde municipal de Gachalá, que en términos del número 3 del artículo 315 de la Carta, debe "*3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo, representarlo judicial y extrajudicialmente, 1 de la letra d) de artículo 91 de la Ley 136 de 1994, de la manera en que quedó luego de que se dictó el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, a saber: "artículo 91 [...] 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..." y 1 y 4 del artículo 11 de la Ley 80 de 1993, a saber: "Artículo 11. De la competencia para dirigir licitaciones y para celebrar contratos estatales. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2º: 1º 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 [...] 3 [...] b) A nivel territorial, los gobernadores de los*

¹⁶ De ahí que antes se hubiera dicho que el control de legalidad era "[U]n control de legalidad pleno, sobre todos los elementos de validez del acto, tanto formales como sustanciales, en cuanto los decretos legislativos, ante la insuficiencia de las reglas legales ordinarias regulan, en forma explícita o implícita, todos esos aspectos".

departamentos, los alcaldes municipales...”, por manera que no adolece de defectos en el elemento competencia (quién).

2) Fue dictado considerando las reglas del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, como quedó luego de 2007, y en especial luego del artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020, que prevé, como se dijo antes, un evento “cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción” para decretar la urgencia manifiesta en ciertos términos aún más flexibles, por manera que consulta la norma sustantiva que lo gobernaba y no adolecería de defectos en el elemento conformidad con las normas superiores (qué).

3) Fue dictado considerando unos antecedentes ciertos, a saber: “situaciones relacionadas con los estados de excepción”, que se presumen, según la hermenéutica plausibles del artículo 7º del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, con el hecho demostrado de que se ha declarado la emergencia económica, social y ecológica, por lo que no adolecería de vicios en el elemento denominado realidad de los motivos (por qué).

4) Fue dictado para mantener la continuidad de los servicios a cargo del municipio relacionados con la atención de la contingencia de la enfermedad que se convirtió en pandemia, por manera que no tendría defectos en cuanto a los fines (para qué) y,

5) Fue materializado en un instrumento que contiene, formalmente, una motivación y una determinación y en cuanto no existe procedimiento para su expedición se avendría a la regla del canon 42 de la Ley 1437 de 2011, que ordena que la decisión debe ser “motivada” (cómo).

Y declararlo legal.

En los anteriores términos dejo expuesto mi criterio sobre el asunto.

Respetuosamente,

Dayan Alberto Blanco Leguizamo
DAYAN ALBERTO BLANCO LEGUIZAMO

Procurador 10 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá