

REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
SALA PLENA

Magistrada Ponente: Dra. Ana Margoth Chamorro Benavides

Sentencia No. _____

Santiago de Cali, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)

PROCESOS:	76001-23-33-000-2020-00336-00 76001-23-33-000-2020-00428-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO:	DECRETO No.027 de 25 de marzo de 2020 DECRETO No. 031 de 03 de abril de 2020
ENTIDAD:	MUNICIPIO DE ULLOA (VALLE)

SENTENCIA

La Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle, en virtud de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, profiere sentencia en los asuntos de la referencia por eficiencia y economía procesal.

I. ANTECEDENTES.**1. El trámite procesal.**

El ente territorial remitió los actos administrativos de la referencia para control inmediato de legalidad. El Despacho 11 asumió el conocimiento de los procesos y ordenó: (i) la notificación personal al Municipio para que en el término de diez días anexe los antecedentes del decreto y defienda su legalidad del acto, (ii) la notificación personal al Ministerio Público, y (iii) fijar un aviso por el término de diez días en la página web del Tribunal y de la Rama Judicial para que cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad. Cumplido lo anterior, la Secretaría de la Corporación dio cuenta para emitir sentencia.

2. Lo que resuelven los actos administrativos controlados.

Se transcribe la parte resolutive del **Decreto N.º 27 de 25 de marzo de 2020:**

“ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo segundo del Decreto No. 021 de marzo 20 de 2020 el cual quedara así:

ARTÍCULO SEGUNDO: Proceder en los términos del literal a, numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 a la celebración de los actos jurídicos contractuales que amerite, para hacer frente a la situación de emergencia que se ha venido presentando, con el siguiente alcance:

(...)

(i) SUMINISTRO DE ALMUERZOS TIPO EJECUTIVO DURANTE VEINTE (20) DÍAS CALENDARIO PARA LOS EQUIPOS DE REACCIÓN INMEDIATA EN SALUD - (ERIS) QUE PERTENECES A LOS RETENES SANITARIOS EN LAS ENTRADAS DE INGRESO AL MUNICIPIO DE ULLOA VALLE DEL CAUCA, COMO MEDIDA DE CONTROL DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS - COVID-19.

PARÁGRAFO 1: Además de los que se requieran durante el término de la urgencia manifiesta para atender y mitigar la pandemia del COVID-19.

PARÁGRAFO 2: Realizar los traslados presupuestales internos necesarios del presupuesto general del municipio en la presente vigencia.

Se transcribe la parte resolutive del **Decreto N.º 31 de 3 de abril de 2020:**

“ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo segundo del Decreto No. 021 de marzo 20 de 2020 el cual quedara así:

ARTÍCULO SEGUNDO: Proceder en los términos del literal a, numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 a la celebración de los actos jurídicos contractuales que amerite, para hacer frente a la situación de emergencia que se ha venido presentando, con el siguiente alcance:

(...)

j) SUMINISTRO DE MERCADOS PARA LA POBLACIÓN VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO RESIDENTE EN EL MUNICIPIO DE ULLOA VALLE DEL CAUCA AFECTADA POR LA EMERGENCIA DE SALUD DEL CORONAVIRUS - COVID 19 Y SUMINISTRO DE MERCADOS PARA LA POBLACIÓN MAS VULNERABLE DEL MUNICIPIO DE ULLOA VALLE DEL CAUCA AFECTADA POR LA EMERGENCIA DE SALUD DEL CORONAVIRUS - COVID 19.

PARÁGRAFO 1: Además de los que se requieran durante el término de la urgencia manifiesta para atender y mitigar la pandemia del COVID-19.

PARÁGRAFO 2: Realizar los traslados presupuestales necesarios internos del Presupuesto General del Municipio en la presente vigencia”.

3. El concepto del Ministerio Público en el expediente 2020-00336.

Ministerio Público considera que es un acto administrativo complejo porque modifica un acto anterior, por tanto, no se debe asumir su conocimiento de forma independiente para evitar decisiones contradictorias.

Al respecto se resalta que el acto administrativo dice modificar un acto previo, pero en realidad contiene una medida nueva e independiente de la adoptada previamente, porque hace referencia al suministro de bienes y servicios para otro sector, el cual ejecuta acciones preventivas de salud en el marco de la pandemia.

De otra parte, se resalta que la Sala Plena de esta Corporación¹ declaró ajustado a derecho el Decreto 021 de 20 de 2020, por medio del cual se decretó la urgencia manifiesta para conjurar la situación excepcional que por la emergencia sanitaria y de salud que representa la pandemia del Coronavirus 19 en el Municipio de Ulloa.

En esas circunstancias no existe la posibilidad de fallos contradictorios.

4. El concepto del Ministerio Público en el expediente 2020-00428.

No presentó concepto.

II. CONSIDERACIONES.

5. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136, 151.14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en única instancia, ejercer el control inmediato de legalidad de (i) los actos administrativos de carácter general, (ii) expedidos por una autoridad territorial, (iii) en ejercicio de la función administrativa (iv) durante los estados de excepción, (vi) como desarrollo de los decretos legislativos.

6. Procedencia del medio de control.

Los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política consagran los estados de excepción y facultan al Presidente de la República a expedir decretos legislativos

¹Tribunal Administrativo del Valle. MP. Luz Elena Sierra Valencia. Control Inmediato de Legalidad.Exp. 2020-0309. Decreto 21 del 20 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio del Ulloa - Valle del Cauca.

exclusivamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, es decir, con relación directa y específica con el estado de excepción.

Por su parte, el 20 de la Ley 137 de 1994 dispone que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción tendrán un control 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. También ordena que las autoridades deberán remitirlos en las 48 horas siguientes. El artículo 136 del CPACA reproduce la disposición y añade que, si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Respecto a los presupuestos procesales para que proceda el control inmediato de legalidad vale la pena esquematizar:

- i) Que se trate de medidas de carácter general,
- ii) Que sean dictadas en ejercicio de función administrativa,
- iii) Y como desarrollo de los decretos legislativos
- iv) Durante los estados de excepción.

- Para la Sala Mayoritaria²:

“35. Una interpretación literal del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 permite concluir que los actos administrativos que están sujetos a control inmediato de legalidad deben cumplir las siguientes dos características: i) ser de carácter general y ii) ser expedidos en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República. **Esa segunda característica supone que el acto administrativo contiene disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo (en ello consiste su desarrollo)”**

- El Decreto 417 que declara la emergencia económica y social es decreto legislativo, pero no puede ser desarrollado directamente por las autoridades locales.

- Dice la Sala:

“74. Y es que durante el Estado de Excepción el Gobierno Nacional tiene la potestad de expedir decretos legislativos (que tienen fuerza de ley), pero no por ello pierde la competencia para proferir decretos ordinarios. Siendo así, la elección del tipo de acto normativo a utilizar para imponer el aislamiento preventivo obligatorio (si se hacía mediante decreto legislativo o mediante decreto ordinario) era una decisión que le correspondía al Gobierno Nacional, y la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no puede alterar la naturaleza del acto con base en su contenido. Desde luego, el hecho que se haya impuesto el aislamiento preventivo obligatorio mediante decreto ordinario tiene implicaciones: por ejemplo, que ese acto normativo debe respetar la Constitución y el bloque de constitucionalidad, pero además no podrá ser contrario a la ley.

- En otra providencia se lee³

a. “Los Decretos Legislativos de acuerdo con la Constitución de 1991, son aquellos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 Superiores, esto es, los relacionados con los estados de excepción. Dichos Decretos Legislativos se clasifican en: Decretos de Declaratoria y los Decretos que contienen las medidas estrictamente necesarias para conjurar las situaciones de guerra exterior y conmoción interior o para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en el caso del

² Tribunal Administrativo del Valle. MP. Patricia Feuillet Palomares. Exp. 2020-0244 Auto resuelve recurso de súplica contra el auto que resolvió no asumir el conocimiento de un decreto municipal para CIL.

³ Tribunal Administrativo del Valle. MP. Luz Elena Sierra Valencia. Exp. 2020-0368. Auto resuelve recurso de súplica contra el auto que resolvió no asumir el conocimiento del decreto 29 del 18 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio del Cairo - Valle del Cauca.

estado de emergencia económica, social y ecológica, los cuales deben tener conexidad con las circunstancias de la declaratoria del estado de excepción.

b. Se caracterizan porque: (i) deben llevar la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y (ii) tienen control inmediato de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional”.

c. Entre los decretos legislativos que pueden ser objeto de desarrollo por parte de las autoridades nacionales o territoriales mediante los actos administrativos generales no está el decreto de declaratoria del estado de excepción.

d. El control de legalidad se compone de los siguientes criterios formales: criterio objetivo: contra actos administrativos que contienen medidas de carácter general; criterio subjetivo: que sean proferidos por entidades nacionales o del orden territorial, lo que permite establecer el factor de competencia (Consejo de Estado o Tribunales Administrativos)-; y el criterio circunstancial o causal: dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción, lo que permite entender que éstos son los que profiere el Gobierno Nacional en desarrollo del Decreto Legislativo que declaró dicho estado, los que a su vez regulan medidas de carácter legal sobre materias específicas.

Se deja constancia que la magistrada ponente, en posición minoritaria:

- Estima que el Decreto 417, declaratorio de la emergencia económica es también un decreto legislativo porque así lo denomina el artículo 215 de la Constitución Política, y en tal virtud, cualquier medida general que se expida durante el estado de excepción, ya sea que lo cite o no, siempre que esté referida a “materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”, es desarrollo de decreto legislativo, y, por tanto, susceptible de control inmediato de legalidad.
- Resalta que el Decreto 417 se funda en la necesidad de:
 - (i) disponer de los recursos que se encuentran a cargo de la nación y las entidades territoriales tales como el FAE del SGR y del FOPET en calidad de préstamo, (ii) crear el FOME, (iii) reducir y optimizar del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal y emitir y respaldar títulos para operaciones para dar liquidez al BANREP, (iv) fortalecer el FNG, (v) analizar y adoptar medidas en materia tributaria, (vi) adoptar medidas extraordinarias para aliviar obligaciones que se vean afectadas en su cumplimiento a raíz de la crisis, (vii) agilizar procesos de reorganización e insolvencia, (viii) promover el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, (ix) adoptar medidas extraordinarias encaminadas a proteger el sector salud y promover la industria y el comercio en el país que permitan absorber pérdidas y la fuerza laboral, (x) flexibilizar las normas de atención personalizada al usuario y suspender términos en actuaciones administrativas y jurisdiccionales, (xi) habilitar actuaciones judiciales y administrativas a través de medios tecnológicos para el servicio público de justicia, de notariado y registro, defensa jurídica del Estado y atención en salud del sistema penitenciario y carcelario, (xii) simplificar el proceso administrativo sancionatorio, (xiii) adoptar medidas en materia de servicios públicos, (xiv) acudir a la contratación directa para prestar atención a la población afectada, (xv) realizar entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en programas sociales, (xvi) garantizar el sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en el territorio, (xvii) las adicionales necesarias para conjurar la crisis.
- Resalta el control inmediato de legalidad, como mecanismo jurisdiccional, integral, autónomo, independiente del control ordinario de nulidad, oficioso, breve, de fondo y con efecto de cosa juzgada relativo⁴, **es el medio procesal principal** para estudiar la legalidad de un decreto municipal por el cual el acto administrativo general que adopta medidas encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo 417, porque así lo ordena la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.
- Cita a la Corte cuando declaró la exequibilidad de la Ley 137/94 y dijo: “**dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales**” (CC, sentencia C-179/94).
- Concluye que un acto administrativo que contiene una medida de carácter general, expedida por una autoridad administrativa local del Departamento del Valle del Cauca, en ejercicio de función administrativa, dictada durante el estado de emergencia económica y social declarado por el Gobierno Nacional a raíz de la

⁴Sala Plena del Consejo de Estado fechada 20 de octubre de 2009, expediente 11001031500020090054900.

COVID19, en relación directa y específica con él, está encaminado a permitir su ejecución y aplicación, por tanto, es procedente el control inmediato de legalidad.

7. Alcance del control inmediato de legalidad

En sentencia del 28 de mayo de 2020 la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle fijó los contornos de su control inmediato de legalidad así⁵:

a) Examen formal.

Se circunscribe a determinar la presencia de los elementos suficientes que permitan su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permitan su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quienes lo suscriben.

b) Criterios Materiales.

La Corte Constitucional en la Sentencia C- 723 de 2015, identificó los siguientes juicios que sirven de estructura metodológica para el control inmediato de legalidad:

Juicio de conexidad material: Para el caso particular de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, los criterios que sirven para acreditar el cumplimiento del requisito de conexidad material son (i) que la medida de que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que dichas medidas tengan una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. Ello implica que disposiciones de excepción que carezcan de un vínculo de esa naturaleza o este resulte apenas mediato, son contrarias a la Constitución.

Juicio de intangibilidad: Las normas del bloque de constitucionalidad que sirven de parámetro para el control de los decretos dictados al amparo de los estados de excepción prevén un grupo de derechos intangibles que son: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

Juicio de ausencia de arbitrariedad: Este juicio refiere a la comprobación que en el decreto de desarrollo no se prevea alguna de las medidas prohibidas para el Gobierno en el marco de los estados de excepción. De acuerdo con el artículo 7º de Ley Estatutaria 137 de 1994 sobre Estados de Excepción (LEEE), estas prohibiciones están dirigidas a mantener la vigencia del Estado de Derecho a través de la garantía del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Juicio de no contradicción específica: Lo que exige este juicio es que las medidas concretas no se opongan a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos aplicables a los estados de excepción, específicamente los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores.

Juicio de motivación suficiente: De acuerdo con este juicio, debe verificarse si el presidente ha apreciado los motivos que llevan a imponer un régimen legal de excepción y, a su vez, ha presentado las razones que fundamentan las medidas adoptadas.

Juicio de necesidad: Apunta a determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos, es decir, si tiene vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron.

Juicio de subsidiariedad e incompatibilidad. El primero se refiere a la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales suficientes y adecuadas para lograr los

⁵TAV. Sentencia de 28 de mayo de 2020. MP. Luz Elena Sierra Valencia. Control Inmediato de Legalidad. Rad. 76001-23-33-000-2020-00309-00.

objetivos de la medida excepcional. El segundo opera de manera correlativa y se dirige a determinar si el gobierno expuso las razones por las cuales el régimen legal ordinario, en el caso que la medida analizada lo suspenda, es incompatible con el estado de emergencia.

Juicio de proporcionalidad: El cumplimiento de este juicio exige de la medida dos cualidades particularidades. En primer término, la medida excepcional debe guardar proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos. En segundo término, dicha medida debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad.

Juicio de no discriminación. Este juicio, que se deriva de cláusulas particulares del derecho internacional de los derechos humanos, replicadas por los contenidos de la LEEE, está dirigido a verificar si la medida objeto de estudio no impone una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

8. Caso concreto.

1.1. Análisis formal.

Los actos controlados se encuentran numerados y fechados, además contienen motivación y parte resolutive.

1.2. Análisis material.

Siguiendo el derrotero marcado por la Sala Plena se verifica:

a. Conexidad material entre los Decretos Legislativos y los decretos locales.

El Decreto 417 de **17 de marzo** de 2020 tiene por objeto conjurar la crisis e impedir la propagación del Covid- 19 y la extensión de los efectos adversos en los diversos sectores de la vida nacional, en particular aquellas que **permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud y mitigar los efectos económicos.**

El Decreto Legislativo 440 de **20 de marzo** de 2020 dispuso en lo pertinente⁶:

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

El Decreto 461 de **22 de marzo** autorizó temporalmente “a los gobernadores y alcaldes a **reorientar** las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la emergencia” “sin autorización de las asambleas y los concejos”, y para realizar “las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar”, “para atender los gastos en materias de su competencia” y “sin extenderse a las rentas de destinación específica constitucional”.

El decreto 027 de 25 de marzo de 2020 tiene por finalidad exclusiva asegurar el “suministro de almuerzos tipo ejecutivo durante veinte (20) días calendario para los

⁶ Corte Constitucional. Boletín No. 72. Bogotá, junio 4 de 2020. La Corte resolvió que el decreto es constitucional porque el ordenamiento ordinario no cubría las exigencias de atención inmediata y urgente que precisa la pandemia, por lo que se requería de la expedición de normas con fuerza de ley de carácter temporal que permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

equipos de reacción inmediata en salud - (eris) que pertenecen a los retenes sanitarios en las entradas de ingreso al municipio de Ulloa Valle del Cauca.

El decreto 031 de 3 de abril de 2020 tiene por finalidad exclusiva asegurar el “Suministro de mercados para la población víctima del conflicto armado residente en el municipio de Ulloa valle del cauca afectada por la emergencia de salud del coronavirus - covid 19 y suministro de mercados para la población más vulnerable del municipio de Ulloa valle del cauca afectada por la emergencia de salud del coronavirus - covid 19”.

Tales medidas tienen relación directa con la obligación estatal de adquirir los bienes y servicios necesarios para atender y conjurar la pandemia.

b. Intangibilidad, ausencia de arbitrariedad y no contradicción específica.

Los decretos locales no restringen o violan el núcleo esencial de derechos fundamentales, derechos intangibles o derechos laborales, pues adoptan una medida general justificada y específica para mitigar la propagación del covid-19 dentro del respectivo territorio, para la salvaguarda de los derechos de sus residentes y proteger a las personas en situación de vulnerabilidad.

Tampoco desconocen las prohibiciones señaladas en la Ley 137 de 1994 porque no se limitan derechos ciudadanos, no se interfiere con el modelo democrático y no se sacrifican arbitrariamente los derechos y libertades intangibles contemplados en la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y las normas de derecho internacional de los derechos humanos, excluidos de toda limitación en los estados de excepción.

Las medidas concretas tampoco se oponen a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos aplicables en el ordenamiento interno.

Por tanto, los juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad, y de no contradicción específica, se encuentran debidamente cumplidos.

c) Juicios de motivación suficiente.

La emergencia económica, social y ecológica del Decreto 417 se justificó en que la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus -COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional, el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus -COVID-19 en el territorio nacional, el 9 de marzo de 2020 la OMS solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus y el 11 de marzo calificó la enfermedad como una pandemia, y por tanto, los países debían encontrar un delicado **equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales** y económicos y el respeto de los derechos humanos, para lo cual invitaba a adoptar una estrategia de contención.

En las consideraciones del Decreto 440 se explicó:

“Que de conformidad con lo anterior, se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia”; “adicionalmente, es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender

la mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia”.

En los Decretos locales se adoptó como medida transitoria contratar el suministro de almuerzos para los equipos de reacción inmediata en salud que permanecen en los retenes sanitarios en las entradas al municipio de Ulloa Valle del Cauca y el suministro de mercados para la población víctima del conflicto armado del municipio. Es decir, existe motivación suficiente.

d) Juicio de necesidad y proporcionalidad.

Contratar el suministro de almuerzos para los equipos de reacción inmediata en salud que permanecen en los retenes sanitarios en las entradas al municipio de Ulloa Valle del Cauca y suministrar mercados para la población víctima del conflicto armado del municipio, medidas **necesaria y adecuada** para reforzar las medidas sanitarias que requiere la situación de emergencia sanitaria.

Y es **proporcional en sentido estricto** porque se asegura la prevención del contagio y se atiende a población sujeto de especial protección.

e) Juicio de subsidiariedad e incompatibilidad.

Es cierto que el ordenamiento ordinario confiere facultades ordinarias para la contratación por urgencia manifiesta, pero se precisa trasladarse al marco jurídico de emergencia del Decreto 417 y de contratación de urgencia del Decreto 440, como estimó la Corte, con el fin de asegurar una respuesta ágil y eficiente ante la gravedad e imprevisibilidad de la situación.

f) Concordancia material entre el marco legal pertinente y los decretos locales.

La Ley 80 de 1993 impone:

ARTÍCULO 11. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o **concursos** y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso. ...

3º...

b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

...

ARTÍCULO 23. DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

...

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

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

Los decretos locales ordenan i) contratar el suministro de almuerzos para los equipos de reacción inmediata en salud que permanecen en los retenes sanitarios en las entradas al municipio de Ulloa Valle del Cauca y ii) y el suministro de mercados para la población víctima del conflicto armado del municipio, lo que no contradice la Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública” ni la Ley 1150 de 2007 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”, en el ámbito de emergencia económica y social.

9. CONCLUSIÓN.

Los decretos locales contienen medidas generales, en ejercicio de función pública, dictadas por autoridad local, para conjurar la emergencia social, económica y ecológica a raíz de la pandemia a raíz del nuevo coronavirus, que, desde la perspectiva de los elementos de análisis, resultan ajustadas a Derecho.

DECISIÓN

Por lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del valle del Cauca administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR ajustados a derecho los Decretos N.º 027 de 25 de marzo de 2020 y 031 de 3 de abril de 2020 dictados por el Alcalde Municipal de Ulloa (V).

SEGUNDO: NOTIFICAR esta providencia por vía electrónica al Municipio y al Ministerio Público y a través de la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

Esta decisión fue discutida y aprobada en Sala Virtual de la fecha, según consta en acta de la sesión respectiva.

Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase.


PATRICIA FEUILLET PALOMARES
ACLARA VOTO


FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ


VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado




OMAR EDGAR BORJA SOTO



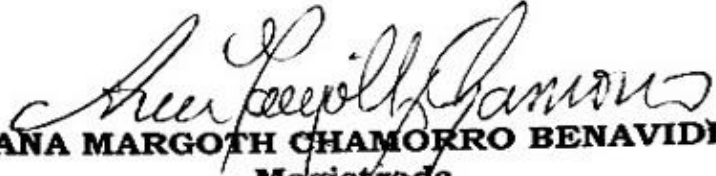
EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS



OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA



ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAIDES
Magistrada



LUZ ELENA SIERRA VALENCIA

ACLARA VOTO

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

RADICADOS: 76001-23-33-000-2020-00336-00
76001-23-33-000-2020-00428-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETOS 027 Y 031 DE 2020
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE ULLOA

ACLARACIÓN DE VOTO

Santiago de Cali, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)

Compartimos la decisión adoptada por la Sala, con miras a evitar que los actos administrativos de referencia —que son desarrollo de decretos legislativos— queden sin control inmediato de legalidad.

Sin embargo, estimamos que el enjuiciamiento de los decretos 027 y 031 de 2020, expedidos por el municipio de la Ulloa, debió efectuarse de manera conjunta con el acto administrativo principal: Decreto 021 del 20 de marzo de 2020 (que declaró la urgencia manifiesta y dispuso la contratación directa para determinadas materias). Ello, por cuanto los decretos 027 y 031 de 2020 lo único que hicieron fue adicionar el Decreto 021 de 2020, en el sentido de incluir de nuevas materias en las que procedía la contratación directa por urgencia manifiesta,

La aclaración de voto tiene como finalidad hacer ver que defendemos la tesis según la cual los actos administrativos accesorios deben remitirse al despacho que conoce del acto principal (para que sean resueltos de manera conjunta), como bien lo advirtió Ministerio Público por vía de recurso de reposición contra el auto que admitió el medio de control.

Y es que ahora lo que justifica que el control inmediato de legalidad se haga de manera separada es la existencia de la sentencia judicial respecto del acto principal. Ese justificación es válida siempre y cuando la sentencia que resuelve sobre la legalidad del acto principal haya sido proferida antes del reparto de los actos administrativos accesorios, lo que no ocurrió en este caso, pues el admisorio fue proferido en abril de 2020 y la sentencia del acto principal fue proferida el 29 de mayo de 2020¹.

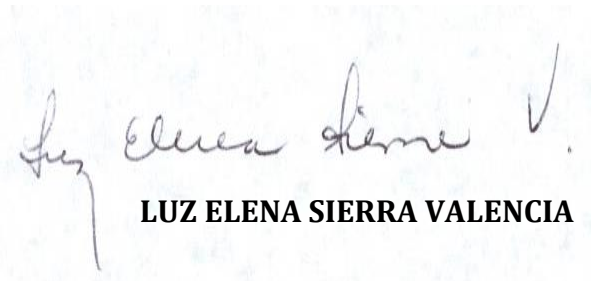
A nuestro juicio, ello resulta contrario a la economía procesal.

¹ Expediente 76001-23-33-000-2020-00309-00.

Dejamos así expuestas las razones que motivaron la aclaración del voto.



PATRICIA FEUILLET PALOMARES



LUZ ELENA SIERRA VALENCIA